



El impacto de la covid-19 sobre el orden constitucional español

David Parra Gómez

*Profesor contratado doctor de Derecho Constitucional.
Universidad de Murcia (España)*

david.parra@um.es | <https://orcid.org/0000-0002-1299-4642>

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Enrique Arnaldo Alcubilla, don Raúl Leopoldo Canosa Usera, doña Ana Cremades Leguina, doña Silvia Díaz Sastre, don Rafael Fernández Valverde y don Luis Pérez de Ayala Becerril.

Extracto

La fuerte conmoción sufrida en los regímenes constitucionales de nuestro entorno por la pandemia del coronavirus se ha visto reflejada, principalmente, en la generación de estados de emergencia o excepción (formales o *de facto*), la atenuación de los controles parlamentarios sobre las medidas adoptadas por los gobiernos (que han supuesto la privación o limitación de los derechos fundamentales y las libertades públicas) e, incluso, la revisión de algunos de los supuestos ideológicos del constitucionalismo (por ejemplo, el modo de concebir la intervención del Estado sobre la sociedad o los controles y equilibrios entre poderes). Por lo que se refiere a España, los problemas más relevantes y controvertidos que, desde la perspectiva del derecho constitucional, ha traído consigo la pandemia del coronavirus han sido la preterición del Parlamento, del que la suspensión de su actividad al inicio de la crisis y el uso excesivo y arbitrario del decreto-ley son sus muestras más significativas, y el relativo a la conformidad con la Constitución de las medidas restrictivas de derechos adoptadas para afrontar la emergencia de salud pública provocada por la covid-19, que no solo ha sido cuestionada por diferentes resoluciones judiciales y parte de la academia, sino por el mismo Tribunal Constitucional, que ha llegado a desautorizar las decisiones más significativas de los titulares del poder de excepción.

Palabras clave: covid-19; Constitución; derechos fundamentales; régimen parlamentario.

Recibido: 03-05-2023 / Aceptado: 08-09-2023 / Publicado: 05-02-2024

Cómo citar: Parra Gómez, R. (2024). El impacto de la covid-19 sobre el orden constitucional español. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 277, 33-72. <https://doi.org/10.51302/cefllegal.2024.19129>



The impact of covid-19 on the Spanish constitutional order

David Parra Gómez

This work has been selected for publication by: Mr. Enrique Arnaldo Alcubilla, Mr. Raúl Leopoldo Canosa Usera, Mrs. Ana Cremades Leguina, Mrs. Silvia Díaz Sastre, Mr. Rafael Fernández Valverde and Mr. Luis Pérez de Ayala Becerril.

Abstract

The strong shock suffered in the constitutional regimes of our environment by the coronavirus pandemic has been reflected, mainly, in the generation of states of emergency or exception (formal or de facto), the attenuation of parliamentary controls over the measures adopted by governments (which have meant the deprivation or limitation of fundamental rights and public liberties) and, even, the revision of some of the ideological assumptions of constitutionalism (for example, the way of conceiving the intervention of the State on society or the checks and balances between powers). As far as Spain is concerned, the most relevant and controversial problems that, from the perspective of Constitutional Law, the coronavirus pandemic has brought with it have been the preterition of Parliament, of which the suspension of its activity at the beginning of the crisis and the excessive and arbitrary use of decree-laws are the most significant examples, and that relating to the conformity with the Constitution of the measures restricting rights adopted to deal with the public health emergency caused by covid-19, which has not only been questioned by different judicial decisions and part of the academy, but by the Constitutional Court itself, which has gone so far as to overrule the most significant decisions of the holders of the power of exception, also by the Constitutional Court itself, which has gone so far as to disavow the most significant decisions of the holders of the power of exception.

Keywords: Covid-19; Constitution; fundamental rights; parliamentary rule.

Received: 03-05-2023 / Accepted: 08-09-2023 / Published: 05-02-2024

Citation: Parra Gómez, R. (2024). El impacto de la covid-19 sobre el orden constitucional español. *CEFLegal. Revista Práctica de Derecho*, 277, 33-72. <https://doi.org/10.51302/ceflegal.2024.19129>



Sumario

1. Introducción
 2. El estado de alarma y la suspensión de derechos fundamentales
 - 2.1. Un derecho de excepción mal concebido
 - 2.2. La controvertida STC 148/2021, de 14 de julio
 3. Las restricciones de derechos acordadas por las comunidades autónomas al amparo de la legislación sanitaria
 - 3.1. El discutido alcance de la cláusula general prevista en el artículo 3 de la LOMESP
 - 3.2. La cuestionada competencia de autorización judicial de las medidas sanitarias de carácter general
 - 3.3. La suspensión de elecciones autonómicas y la privación fáctica del derecho de sufragio activo
 4. La difuminación del Parlamento
 - 4.1. La suspensión de la actividad parlamentaria al inicio de la pandemia
 - 4.2. La agudización del uso excesivo y arbitrario del decreto-ley
 - 4.2.1. Hacia el paroxismo de un abuso
 - 4.2.2. Una propuesta *de lege ferenda* para su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia
 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas



1. Introducción

La fuerte conmoción sufrida en los regímenes constitucionales de nuestro entorno por la pandemia derivada del virus SARS-CoV-2 (que dio lugar a la enfermedad covid-19) se ha visto reflejada, principalmente, en la generación de estados de emergencia o excepción (formales o *de facto*), la atenuación de los controles parlamentarios sobre las medidas adoptadas por los gobiernos (que han supuesto –bien lo sabemos– la privación o limitación de los derechos fundamentales y las libertades públicas) e, incluso, la revisión de algunos de los supuestos ideológicos del constitucionalismo (por ejemplo, el modo de concebir la intervención del Estado sobre la sociedad o los controles y equilibrios entre poderes).

No es de extrañar que los más prestigiosos índices internacionales que miden la calidad democrática –los cuales, conviene advertir, hemos de acoger con cierta cautela, pues no todos comparten el mismo concepto de democracia ni emplean criterios e indicadores de medición homogéneos– reflejen un retroceso generalizado de la democracia en los dos últimos años. Así, el informe *Varieties of Democracy 2022* concluye que la democracia en el mundo ha vuelto al nivel de la Guerra Fría¹, mientras que el *Democracy Index 2021* refleja un deterioro generalizado de la calidad de las democracias a nivel mundial debido, principalmente, al impacto negativo de la pandemia². Por lo que se refiere a España, el primero de esos índices la sitúa en uno de sus peores registros del periodo constitucional iniciado en 1978, y en el segundo nuestro país pasa, por primera vez, de ser calificado como «democracia plena» a la categoría de «democracia defectuosa».

¹ Elaborado por el Instituto V-Dem de la Universidad de Gotemburgo, el informe se encuentra disponible en: https://www.v-dem.net/democracy_reports.html

² Elaborado por la revista *The Economist*, el informe se encuentra disponible en: <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021/>

Y es que, a la vista de lo acontecido en nuestro país a raíz de la pandemia, no podemos más que compartir el diagnóstico de Biglino Campos (2020) cuando afirma que

no me parece exagerado afirmar que, desde la entrada en vigor de la Constitución, ningún fenómeno ha tenido un impacto tan intenso sobre nuestro orden constitucional como el que ha generado la necesidad de hacer frente a la covid-19. En estos cuarenta años, nuestro ordenamiento constitucional ha atravesado momentos difíciles [...]. Ahora bien, ni estos ni otros problemas que hemos vivido a lo largo de estas cuatro décadas han tenido un efecto tan horizontal como lo está teniendo la covid-19. Para hablar con propiedad, no es tanto la pandemia como la necesidad de frenarla lo que está generando tantas dificultades (p. 1).

En efecto, la crisis sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus –o, mejor dicho, la reacción de los poderes públicos para afrontarla– no solo ha evidenciado algunos de los principales problemas sistémicos de la democracia española (como las debilidades del carácter social del Estado, la corrupción, los serios desajustes de la organización territorial del poder del Estado, la pérdida de funcionalidad de los partidos políticos e instituciones o el importante déficit de medios personales y materiales que arrastra el sistema judicial), sino que ha revelado o agravado otros, entre los que cabe destacar la deficiente confección de nuestro derecho de crisis, el fortalecimiento del Poder Ejecutivo (paralelo al decaimiento de las funciones parlamentarias legislativa y de control del Gobierno, que ha llegado hasta el extremo de ser aceptado por el propio Parlamento) y la agudización de la deriva presidencialista de nuestra forma de gobierno en detrimento del carácter parlamentario con que la Constitución la define, entre otros.

Pero quizá los problemas más relevantes y controvertidos que, desde la perspectiva del derecho constitucional, ha traído consigo la pandemia –y a cuyo análisis dedicamos la presente investigación– han sido la preterición del Parlamento en momentos cruciales de la gestión de la crisis (de la que la suspensión de su actividad al inicio de la misma y el uso excesivo e indebido del decreto-ley son sus muestras más significativas) y el relativo a la conformidad con la Constitución de las medidas restrictivas de derechos adoptadas para afrontar la emergencia de salud pública provocada por la covid-19, que no solo ha sido cuestionada por diferentes resoluciones judiciales y parte de la academia, sino por el mismo Tribunal Constitucional, que ha llegado a desautorizar las decisiones más significativas de los titulares del poder de excepción (Gobierno de la nación y Congreso de los Diputados)³.

³ (a) La primera declaración del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas, declaradas inconstitucionales por suspender derechos fundamentales; (b) la declaración y la prórroga del segundo estado de alarma de ámbito nacional, inconstitucionales por debilitar el control parlamentario; (c) la habilitación de los presidentes autonómicos como «autoridades competentes delegadas» durante el segundo estado de alarma, consideradas inconstitucionales por afectar la pandemia a todo el territorio nacional; (d) la decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados que suspendió los plazos administrativos durante tres

Contendientes desautorizaciones por parte de nuestro Alto Tribunal que contrastan con la posición del resto de tribunales constitucionales de aquellos países de la Unión Europea que también optaron por activar el estado excepcional de menor intensidad que tienen constitucionalizado⁴.

2. El estado de alarma y la suspensión de derechos fundamentales

2.1. Un derecho de excepción mal concebido

El denominado derecho de excepción tiene por objeto conservar el sistema constitucional cuando, debido a circunstancias excepcionales, se pone en peligro el normal funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos. En este sentido, el modelo constitucionalizado español de estados excepcionales representa, pues, el máximo esfuerzo del Estado de derecho por racionalizar la excepción mediante la previsión de una legalidad alternativa que tipifica las emergencias y determina los órganos competentes y las medidas a adoptar. En efecto, en los estados excepcionales previstos en el artículo 116 de la CE (alarma, excepción y sitio) rige una legalidad extraordinaria o alternativa que, sometida a límites constitucionales de carácter formal y sustantivo⁵, reemplaza a la ordinaria –siempre de forma temporal y adecuada a las exigencias de la proporcionalidad–⁶ y altera el régimen jurídico de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

Sin embargo, la controvertida Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2021, de 14 de julio, que declara inconstitucionales y nulos algunos aspectos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el primer estado de alarma para frenar la covid-19, ha

semanas, declarada inconstitucional por vulnerar el derecho de participación política; (e) y la atribución a los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas de la competencia para autorizar o ratificar las medidas sanitarias generales restrictivas de derechos fundamentales, inconstitucional por tratarse de una competencia ajena por completo a la función jurisdiccional.

⁴ Portugal, Finlandia, Estonia, República Checa, Eslovaquia, Bulgaria y Rumanía. Si bien, en algunos de ellos, sí se desautorizaron algunas medidas: en Francia, se declararon inconstitucionales dos disposiciones de la Ley n.º 2020-546 de prórroga del primer estado de emergencia; en Rumanía, la ordenanza que modificó el régimen sancionador; y en la República Checa, la declaración de un tercer estado eludiendo la prórroga parlamentaria del anterior.

⁵ Sobre los límites y controles de los poderes de excepción *vid.*, por todos, Cruz Villalón (1984) y Garrido López (2021).

⁶ La declaración de cualquiera de los estados excepcionales previstos en el artículo 116 de la CE puede excepcionar o suspender *pro tempore* la aplicación de ciertas leyes y disposiciones con rango de ley (STC 83/2016, de 28 de abril, FJ 10.º).

puesto claramente de manifiesto la deficiente confección del derecho de excepción español. Para ilustrarlo debemos comenzar aclarando que, con el fin de hacer frente a las crisis más extremas, la Constitución de 1978 únicamente regula: (a) en el artículo 116 de la CE, los tres tipos de estados excepcionales existentes en nuestros días, la competencia para la declaración y para la prórroga de dichos estados, su duración y la imposibilidad de que pueda interrumpirse el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado con ocasión de la declaración de estos estados; (b) en el artículo 169 de la CE, la imposibilidad de que se inicie la reforma constitucional durante la vigencia de los mismos; (c) y en el artículo 55.1 de la CE, los derechos que pueden ser objeto de suspensión durante la declaración de cada uno de estos estados (con el estado de alarma no se puede suspender ningún derecho, mientras que con los estados de excepción y de sitio pueden suspenderse los derechos enumerados expresamente en el texto constitucional)⁷.

El resto de las cruciales cuestiones que van ligadas a la declaración de los estados de emergencia (fundamentalmente, los supuestos habilitadores de los mismos y las medidas extraordinarias a adoptar) no se regulan por el texto constitucional, sino por una ley orgánica a la que la Constitución remite. Se trata de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (LOEAES), que es la que establece –y no el texto constitucional– tanto los presupuestos fácticos necesarios para la declaración de cada uno de los tres estados de emergencia, como las medidas que pueden ser acordadas durante su vigencia, con el límite de la posibilidad de suspender derechos fundamentales (no es posible, insistimos, en el caso del estado de alarma), y, en el caso de que sea admisible esta suspensión (esto es, en los estados de excepción y de sitio), con la precisión de qué concretos derechos podrán ser objeto de la misma (suspensión de derechos prevista directamente, como sabemos, en el art. 55.1 CE)⁸.

Pero la LOEAES trajo consigo un cambio significativo –de consecuencias difíciles de prever entonces– de esta situación, pues a partir del momento de su entrada en vigor se instaura la técnica de los estados de emergencia –en concreto, del estado de alarma– para hacer frente a las epidemias. Ciertamente, a pesar de que los debates constituyentes reflejan la idea de que el diseño de los estados de alarma, de excepción y de sitio no debía ser gradualista, sino que los mismos tenían que servir para hacer frente a tipos de peligros dis-

⁷ Que son prácticamente los mismos, ex artículo 55.1 de la CE, salvo en el caso del previsto en el artículo 17.3 de la CE, que únicamente puede suspenderse en el supuesto de declaración del estado de sitio.

⁸ Explica Álvarez García (2021) a este respecto que «históricamente, esos estados excepcionales –y la suspensión de derechos que conllevaban– estaban previstos solo para las crisis de orden público, mientras que se acudía a la legislación ordinaria de naturaleza sanitaria para hacer frente a las epidemias. El tratamiento de uno y otro tipo de crisis estaba bien diferenciado. Es cierto que, siguiendo el modelo francés, el orden público recogía tradicionalmente los actuales conceptos de seguridad pública, salud pública, tranquilidad pública e, incluso, moralidad pública, pero también es cierto que el concepto de orden público al que se han ligado históricamente los estados excepcionales se circunscribía exclusivamente a su vertiente de seguridad pública» (p. 5).

tintos para la vida del Estado⁹, esta idea finalmente no se recoge en el texto constitucional, sino que se contempla positivamente, por primera vez, en la referida LOEAES.

En efecto, esta ley orgánica prevé que, en caso de crisis de salud pública (dentro de las cuales incluye expresamente las epidemias), el estado de alarma será el adecuado para hacerle frente (art. 4 b). La regulación legal de ese estado incluye algunas medidas específicas para luchar contra las catástrofes de todo tipo que pudiesen aparecer (art. 11), pero no regula medidas sanitarias propiamente dichas, sino que para ello remite de manera abierta a «las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas» (art. 12.1). La inclusión de las epidemias como uno de los supuestos de hecho que habilitan al Gobierno de la nación para la declaración del estado de alarma ha tenido un efecto enrevesado desde un punto de vista jurídico, pues provoca que le sean aplicables los límites constitucionales establecidos para este tipo de estados de emergencia: en los estados de alarma –recordemos de nuevo– no pueden suspenderse derechos fundamentales.

Pero para luchar contra las grandes epidemias es necesario –lo hemos comprobado– suspender derechos fundamentales, al ser imprescindible –al menos en un primer momento– limitar la movilidad ciudadana¹⁰ y evitar aglomeraciones¹¹. Así pues, la inserción por la LOEAES de las epidemias como supuesto de hecho para la declaración del estado de alarma, que *a priori* parecía ofrecer un poder más amplio a las autoridades sanitarias que el ofrecido por la legislación ordinaria para luchar contra estas crisis, se ha mostrado, por el contrario, como una técnica sujeta a unos límites que evidencian su dudosa eficacia¹². Entre las medidas previstas para luchar contra las catástrofes la LOEAES prevé literalmente la de «limitar la circulación o permanencia de personas y de vehículos, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos» (art. 11 a), pero nunca habla de suspender la libertad de movimientos, y, por supuesto, no considera en ningún momento la suspensión de la libertad religiosa, del derecho a la intimidad personal o familiar, del derecho a la educación, etc.

Es cierto que, como antes mencionábamos, el artículo 12.1 de la LOEAES remite de manera genérica a la legislación existente para hacer frente a las epidemias. Y aunque no existe en nuestro ordenamiento –como sí ocurre en países de nuestro entorno– ninguna ley específica «antipandemias», diversos preceptos permiten la adopción de medidas sani-

⁹ Así sucedía con el diseño de las situaciones de emergencia en la Ley Fundamental de Bonn de 1949.

¹⁰ Lo que afecta irremediablemente a la libertad de circulación ex artículo 19 de la CE.

¹¹ Lo que incide de manera determinante sobre, al menos, la libertad de culto, la intimidad familiar, el derecho de reunión, el derecho de manifestación, el derecho a la educación o la libertad de empresa.

¹² Este error insospechado pudo tener su origen, según Álvarez García (2021, p. 7), en la idea de que las grandes epidemias ya habían desaparecido de la realidad del mundo desarrollado (entre el que se encontraba España) gracias al desarrollo científico y sanitario; o a la idea de que la lucha histórica contra las grandes epidemias se había hecho no tanto con medidas para todo el Estado, sino localizadas territorialmente (dado que los niveles de movilidad eran más limitados), y que, naturalmente, nunca se había confinado a la población entera del país en sus casas.

tarias, bien tipificando medidas específicas (como el art. 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad y el art. 54.2 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública), bien a través de la cláusula general contenida en el artículo 3 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública (LOMESP), la cual habilita a las autoridades sanitarias para la adopción de las medidas de esta naturaleza que sean necesarias para hacer frente a una epidemia («...así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible», dice literalmente), cláusula sobre cuyo alcance tendremos ocasión de pronunciarnos en el apartado dedicado a las restricciones de derechos impuestas por las comunidades autónomas.

2.2. La controvertida STC 148/2021, de 14 de julio

Como ya adelantamos, la defectuosa confección de nuestro derecho de excepción arriba descrita explica, en gran medida, el sentido de la controvertida STC 148/2021, de 14 de julio, donde el Alto Tribunal examina el problema del ajuste a la Constitución de la primera declaración del estado de alarma para hacer frente al coronavirus, que se efectuó mediante el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (norma con valor de ley a pesar de su forma jurídica)¹³, que acordó una serie de contundentes medidas para hacer frente a esta crisis sanitaria, entre las que se destacó el confinamiento general del conjunto de la población residente en España, con algunas salvedades previstas en esta misma disposición gubernamental de necesidad. Como es sabido, la sentencia concluye que tal confinamiento constituyó realmente una suspensión de la libertad de circulación ex artículo 19 de la CE, no una mera restricción, razón por la cual, y a pesar de que el estado constitucional de emergencia previsto por la literalidad de la LOEAES para luchar contra las epidemias es el de alarma (art. 4 b), considera que lo procedente era declarar el estado de excepción, que sí permite suspender la libertad de circulación¹⁴. Para ello, la sentencia amplía el concepto de orden público, pues son las graves alteraciones de este las que justifican la declaración del estado de excepción (art. 13.1 LOEAES)¹⁵.

¹³ El Tribunal Constitucional, tanto en su Auto 7/2012, de 13 de enero, como en su Sentencia 83/2016, de 28 de abril (resoluciones dictadas a propósito del estado de alarma declarado por el Gobierno mediante Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre, como respuesta al cierre del espacio aéreo español como consecuencia del abandono de sus puestos de trabajo por los controladores civiles de tránsito aéreo, y que fue prorrogado por el plazo de un mes por el Real Decreto 1717/2010, de 17 de diciembre), concluyó que tanto la declaración del estado de alarma como el acto de autorización parlamentaria de su prórroga (así como el de la declaración y prórroga del de excepción o el acto parlamentario de declaración del estado de sitio) son decisiones con rango o valor de ley.

¹⁴ La sentencia declara inconstitucionales y nulos los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 y los términos «modificar, ampliar o» del apartado 6 del artículo 10 (en la redacción resultante del art. único, 2, del Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modificó el Real Decreto 463/2020).

¹⁵ Artículo 13.1 de la LOEAES: «Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el

Pues bien, aun aceptando que el artículo 13 de la LOEAES maneje un amplio concepto de orden público como el propuesto por la sentencia, se plantean algunas cuestiones jurídicas problemáticas en relación con las limitaciones de derechos fundamentales propiciadas por el Real Decreto 463/2020, de entre las que cabe destacar dos:

- a) En primer lugar, la sentencia, en efecto, considera que hay una suspensión de la libertad de circulación *ex* artículo 19 de la CE, constitucionalmente inadmisibles con base en el estado de alarma. Pero, si esto es así, no se explica cómo es posible que no se vean suspendidos otros derechos fundamentales como la libertad de culto, el derecho a la educación, el derecho de reunión, el derecho de manifestación, el derecho al trabajo o la libertad de empresa¹⁶, cuando la movilidad es presupuesto esencial de todos ellos.
- b) Y, en segundo término, la sentencia considera que el confinamiento total es contrario al artículo 19 de la CE, porque supone una suspensión de la libertad de circulación, y que el estado de excepción sí permite esta suspensión. El problema viene cuando, poco después, la decisión constitucional indica que (FJ 5.º): «Adicionalmente, tal vaciamiento de este derecho comporta, como insoslayable corolario, la amputación material de la posibilidad, constitucionalmente protegida por el juego combinado de los arts. 21.1 y 18 CE, de mantener reuniones privadas, por razones familiares o de amistad, incluso en la esfera doméstica». O dicho en otros términos, el confinamiento también es contrario al artículo 18 de la CE (debe entenderse que al art. 18.1 CE, esto es, al derecho a la intimidad personal y familiar). Y es aquí donde hallamos un problema irresoluble: el artículo 18.1 de la CE no es un derecho que pueda ser objeto de suspensión ni con la aplicación del estado de excepción (ni siquiera con el estado de sitio).

Es conocido que el Tribunal Constitucional estuvo muy dividido a la hora de dictar la sentencia: seis magistrados apoyaron el fallo y cinco formularon votos particulares. Las opiniones discrepantes se centran en dos argumentos principales que, en última instancia, tienden a justificar que el confinamiento total de la población decretado por el estado de alarma no supone una suspensión de la libertad de circulación *ex* artículo 19 de la CE, argumentos contra los que también cabe oponer serias objeciones. Así, los magistrados discrepantes alegan en primer término que la suspensión de derechos requiere una declaración explícita

ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, de acuerdo con el apartado tres del artículo ciento dieciséis de la Constitución, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción».

¹⁶ Si bien, en puridad, la Constitución no incluye el derecho al trabajo (art. 35 CE) y la libertad de empresa (art. 38 CE) entre los derechos fundamentales (reconocidos en la sección 1.ª del capítulo segundo del título I, «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas», arts. 15 a 29), sino en la sección 2.ª («De los derechos y deberes de los ciudadanos», arts. 30 a 38).

ta. Pero este razonamiento, por un lado, no es aplicable para el estado de alarma, porque en él no se pueden suspender derechos fundamentales; y, por otro, es indiscutible que *de facto* también se pueden suspender derechos –como el reconocido por el art. 19 CE– aunque no se haya declarado expresamente por el real decreto de declaración del estado de alarma (por la sencilla razón de que esta norma de necesidad no puede hacerlo). Conveniremos en que no tendría mucho sentido no poder controlar si hay o no una auténtica suspensión de derechos en una norma por el mero hecho de que el Gobierno de la nación no haya hecho una declaración expresa en esta dirección¹⁷.

Como segundo argumento los discrepantes aducen¹⁸ que la medida del confinamiento de la población no sería una suspensión de la libertad de circulación, sino una restricción, y que entre la técnica de la restricción y de la suspensión no hay una relación de grado o intensidad (como sostiene el razonamiento jurídico mayoritario), sino que restricción de derechos y suspensión de derechos son realmente técnicas distintas que se aplican a supuestos de hecho distintos. Pero ni en la Constitución ni en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico existe un apoyo sólido para este argumento, pues es el propio texto constitucional el que se preocupa por establecer las limitaciones máximas de derechos fundamentales para las crisis más graves (excepción y sitio) en el artículo 55.1 de la CE, y el juego de la Constitución y de la LOEAES permite unas restricciones mayores para luchar contra las crisis de orden público (en los estados de excepción y de sitio) que para las epidemias y catástrofes naturales (en el estado de alarma).

En definitiva, nuestro actual derecho de excepción está jerarquizado en virtud del rango de las normas que lo regulan y de las medidas que se permite adoptar. En el nivel inferior se sitúa la legislación ordinaria, conformada –según la naturaleza de la crisis– por la normativa de protección civil, de seguridad nacional y de salud pública. Esta normativa no permite, en ningún caso, la suspensión de derechos fundamentales. En el nivel superior se encuentra el derecho constitucional de excepción, que a su vez está estratificado en función de sus efectos sobre los derechos fundamentales: el estado de alarma, que no permite la suspensión de derechos fundamentales; el estado de excepción, que permite la suspensión de ciertos derechos fundamentales previstos en el artículo 55.1 de la CE; y el estado de sitio, que permite una mayor suspensión de derechos fundamentales. Por todo ello, acierta Álvarez García (2021) cuando dice que:

¹⁷ Pues ello permitiría al Ejecutivo, tan solo con no declarar esta suspensión, eludir el control por el Tribunal Constitucional de los excesos sobre las máximas restricciones admitidas por nuestro ordenamiento constitucional.

¹⁸ Asimismo alegan –esta vez con más razón, a nuestro juicio– que el estado de alarma es el único instituido para hacer frente a las crisis máximas de salud pública, y que las epidemias constituyen una de las causas para su activación, como así hizo efectivamente el Gobierno, y no graves alteraciones del orden público que habrían permitido la declaración del estado de excepción, como sostiene la tesis sostenida por la mayoría de magistrados.

El problema que debían resolver los magistrados constitucionales en su enjuiciamiento de este primer estado de alarma se parece al de lograr la cuadratura del círculo, pues ambas tesis (la mayoritaria y la de los votos particulares) tienen que forzar nuestro derecho positivo de necesidad. La posición mayoritaria fuerza el tenor de la regulación de los supuestos de hecho habilitantes de los poderes de necesidad (esto es, los arts. 4 y 13 LOEAES); y las dos posiciones –mayoritaria y minoritaria– fuerzan el art. 55.1 CE, que es el que, de verdad, va a plantear problemas en el diseño duradero de un derecho de crisis apropiado para la lucha contra las pandemias (p. 17).

En cualquier caso, y con independencia de los legítimos disentimientos con los argumentos esgrimidos por la sentencia (o por sus votos particulares), resulta del todo inaceptable –a la par que incomprensible, pues aquella no cuestiona en ningún momento la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas, sino su marco jurídico– la desairada reacción del Gobierno contra la misma¹⁹, reacción que se encuadra en una lamentable tendencia gubernamental –acentuada desde la pandemia– a verter gruesas críticas contra decisiones de tribunales que no son de su agrado en detrimento del necesario respeto institucional que debe primar en toda democracia seria²⁰.

Cuestión distinta es la vehemente denuncia –casi unánime entre los juristas y a la que desde aquí nos adherimos– de los clamorosos retrasos que sufren las sentencias del Tribunal Constitucional y que las convierten, en casos como el que nos ocupa, en meras declaraciones formales con una eficacia práctica muy limitada²¹, razón por la cual urge una reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para que se establezcan plazos máximos de resolución –sumarios e ineludibles– en determinados supuestos (especialmente los relacionados con la estructura básica del Estado o la eficacia de los derechos fundamentales).

¹⁹ El Gobierno magnificó la división del Alto Tribunal al adoptar su decisión; la ministra de Justicia, Pilar Llop, expresó en una rueda de prensa su «sorpresa por el carácter inédito» del fallo, que la ministra de Defensa, Margarita Robles, calificó de mera «elucubración doctrinal»; y el portavoz de Unidas Podemos (partido, recordemos, de gobierno) en el Congreso, Pablo Echenique, declaró lo siguiente: «Ya puestos, que se cambien directamente el nombre a Tribunal Voxtitucional y se presenten a las elecciones». *Vid.* «Así ha valorado la ministra de Justicia, Pilar Llop, el fallo del TC sobre el estado de alarma» (14/07/2021). Antena 3 Noticias; y «Podemos llama Voxtitucional al Constitucional por tumbar el estado de alarma y le sugiere presentarse a las elecciones» (14/07/2021). *elDiario.es*.

²⁰ Incluso las asociaciones de jueces de España (Asociación Profesional de la Magistratura, Asociación Judicial Francisco de Vitoria, Juezas y Jueces para la Democracia y Foro Judicial Independiente) se unieron para pedir a los políticos en un comunicado conjunto que en sus críticas a las resoluciones judiciales no incurran en descalificaciones personales a los magistrados, como viene siendo habitual en los últimos tiempos. *Vid.* «Los jueces se unen para exigir a los políticos que eviten las descalificaciones personales a los magistrados» (15/11/2021). Agencia EFE.

²¹ Paradigma de este bochornoso retraso es el recurso de inconstitucionalidad presentado por diputados del PP contra la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (conocida como ley del aborto o ley de plazos), que va a ser resuelto más de 12 años después (según nota informativa del TC de 9 de febrero de 2023).

3. Las restricciones de derechos acordadas por las comunidades autónomas al amparo de la legislación sanitaria

Tras la declaración del primer estado de alarma se produjo una centralización de las competencias y de la toma de decisiones: la única autoridad competente era el Gobierno, y el presidente y los ministros de Interior, Defensa, Sanidad y Transportes podían dar órdenes e instrucciones a los funcionarios y agentes de todas las Administraciones públicas. Como señaló Tajadura Tejada (20 de marzo de 2022): «El decreto no supone invasión de competencias autonómicas, sino suspensión temporal –y limitada a ciertos ámbitos– del sistema de distribución competencial». En este periodo hubo, no obstante, una diferente participación de las comunidades autónomas a través de la Conferencia de Presidentes²² y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud²³, aunque en ambos casos las reuniones tuvieron un carácter meramente informativo²⁴.

Ahora bien, ya con anterioridad a este periodo²⁵ y, sobre todo, a partir del 21 de junio de 2020²⁶, son las comunidades autónomas las que, al margen del ejercicio por el Estado de sus competencias de coordinación, adquieren el protagonismo en la gestión de la crisis sanitaria. Tanto es así que ya durante la última prórroga de ese primer estado de alarma²⁷ se permite, por vez primera, que las autoridades delegadas sean los presidentes autonómicos, cambio sustancial que servirá de pauta en la tercera fase de la gestión de la pandemia, pese a ser claramente contrario a la Constitución, como declaró la STC 183/2021, de 27 de octubre²⁸, por contravenir lo dispuesto en el artículo 7 de la LOEAES (según el cual un pre-

²² Que, si desde su creación el 28 de octubre de 2004 hasta 2017 celebró seis reuniones, durante esta primera fase de la pandemia se reunió con carácter extraordinario en catorce ocasiones. Vid. García-Escudero Márquez, P.: «Crisis sanitaria y modelo autonómico», en Tudela Aranda, J. (Coord.), *Estado Autonómico y Covid-19: Un ensayo de valoración general*, Fundación Manuel Giménez Abad, 2021, p. 114.

²³ Desde el 14 de marzo hasta principios de mayo de 2020 se celebraron 14 reuniones del CISNS.

²⁴ A partir del «Plan de Desescalada» (aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril) y de la Orden SND/387/2020, de 3 de mayo, por la que se regula el proceso de cogobernanza con las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla para la transición a una nueva normalidad, se dio más participación a las comunidades autónomas, aunque las decisiones seguían estando en manos del Gobierno.

²⁵ Por ejemplo, por Orden de 24 de febrero de la Consejería de Sanidad del Gobierno de Canarias se inmovilizaron los clientes de un hotel en Tenerife en el que se diagnosticó un caso positivo de covid-19; y por Orden de 9 de marzo de la Consejería de Sanidad de Madrid se suspendió toda la actividad lectiva en los centros de enseñanza (le seguirían La Rioja el 11 de marzo y, a partir del 13 de marzo, la práctica totalidad de las comunidades autónomas).

²⁶ Día en el que finalizó la sexta prórroga del primer estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. A partir de ese momento comenzó lo que se conoció como «cogobernanza», que en la práctica dejó en manos de las autoridades sanitarias autonómicas las medidas específicas a tomar, con fundamento en la legislación sanitaria vigente.

²⁷ Decretada por el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio.

²⁸ A esta sentencia nos referimos más adelante.

sidente autonómico solo podrá ser autoridad delegada en el estado de alarma cuando la declaración afecte exclusivamente a todo o parte del territorio de su comunidad, supuesto que no se ha dado en ningún momento), además de privar al Congreso de los Diputados de su función fiscalizadora (los presidentes de las comunidades autónomas no están sujetos al control político de la Cámara Baja, sino al de las asambleas legislativas respectivas), quebrando, así, el sistema de garantías políticas previsto en el derecho de crisis.

3.1. El discutido alcance de la cláusula general prevista en el artículo 3 de la LOMESP

Durante el periodo comprendido entre el 21 de junio y el 25 de octubre de 2020 deja de estar vigente el estado de alarma. En previsión de ello, el Gobierno aprueba el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el covid-19, que establece medidas de prevención y protección de aplicación en todo el ámbito nacional²⁹ y refuerza la coordinación estatal en materia sanitaria (al introducir la figura de la «declaración de actuaciones coordinadas en salud pública», de la que se hace uso, por primera vez, a mediados de agosto)³⁰, pero deja un amplio margen de maniobra a los gobiernos autonómicos.

Ciertamente, estos no se limitan a adoptar medidas restrictivas de derechos no reservados a ley orgánica (como limitaciones de aforos, desinfección, horarios, distancias, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de empresas e instalaciones o intervención de medios materiales y personales, que afectan fundamentalmente al derecho de propiedad y a la libertad de empresa)³¹, sino que acuerdan limitaciones generalizadas de derechos fundamentales (singularmente de la libertad de circulación, como los llamados cierres perimetrales –desde un barrio o una zona de salud a una región entera– o los confinamientos domiciliarios nocturnos, vulgarmente conocidos como «toques de queda») al amparo, fundamentalmente, del artículo 3 de la LOMESP (que ya sabemos habilita a las autoridades sanitarias para la adopción de las medidas «que se consideren necesarias en caso de riesgo de ca-

²⁹ Como son el uso obligatorio de mascarillas o la adopción de determinadas medidas de prevención en el entorno de trabajo o en los distintos establecimientos.

³⁰ En el ámbito sanitario, la competencia de coordinación estatal, de acuerdo con el artículo 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud (modificado por Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio) es una competencia sustancial que permite al Ministerio de Sanidad tomar decisiones –«declaración de actuaciones coordinadas»– en materias de competencia autonómica, bien unilateralmente en casos de urgente necesidad, bien previa propuesta mayoritaria de las comunidades autónomas en el seno del CISNS. En este marco se establecieron a nivel nacional medidas de control del ocio nocturno (14 de agosto), sobre el inicio del curso escolar (27 de agosto) y sobre vacunación o coordinación con entidades locales (9 de septiembre). *Vid.* Quadra-Salcedo Janini (2020, p. 64).

³¹ Al amparo de los artículos 26.1 de la LGS y 54.2 de la LGSP, así como de la legislación autonómica correspondiente.

rácter transmisible»). Se genera, así, un escenario un tanto caótico, pues a las numerosas normas específicas en cada autonomía se sumó la disparidad de criterios de los juzgados de lo contencioso-administrativo que, conforme al artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), debieron autorizar o ratificar –o no– las medidas que fueron tomando las autoridades sanitarias.

Pero, ¿cuál es el alcance de esa cláusula general?

Para un sector doctrinal (fundamentalmente «administrativista»)³² la LOMESP habilita a las autoridades sanitarias para limitar los derechos fundamentales de colectivos indeterminados de personas, aceptando que aquellas puedan decretar, incluso, el confinamiento de la totalidad de una población. Criterio este que han adoptado la mayor parte de los tribunales superiores de justicia³³ (si bien algunos no lo consideraron así)³⁴, al igual que el Tribunal Supremo cuando ha zanjado la cuestión desde el punto de vista jurisprudencial³⁵.

Alega para ello el Supremo que según la jurisprudencia constitucional la reserva ex artículo 81 de la CE a la ley orgánica del desarrollo de los derechos fundamentales no supone el reconocimiento a la Administración estatal de un monopolio para limitar dichos derechos, de manera que las leyes ordinarias –tanto las del Estado como las que, dentro de su competencia, dicten las comunidades autónomas– pueden establecer limitaciones puntuales

³² *Vid.*, por todos, Velasco-Caballero (2020, pp. 78-87) y Doménech Pascual (2021, pp. 345-411).

³³ Aunque en algunos casos no autorizan las medidas propuestas por no superar el test de proporcionalidad. Como muestra (por orden cronológico de la resolución): Navarra (Auto 170/2020, de 22 de octubre, avalando el cierre perimetral); La Rioja (Auto 97/2020, de 24 de octubre, también sobre cierre perimetral); Valencia (Autos 142/2020, de 27 de octubre, y 173/2021, avalando confinamiento nocturno); Baleares (Auto 152/2021, de 7 de mayo, sobre confinamiento nocturno); Madrid (Autos 93/2021, de 7 de mayo; 97/2021, de 13 de mayo, o 98/2021, de 14 de mayo, que avalan los cierres perimetrales de diversas zonas básicas de salud); Canarias (Auto de 9 de mayo de 2021, que no ratificó confinamiento nocturno y prohibición de entrada y salida en las islas, por falta de proporcionalidad, pero avaló otras medidas); Extremadura (Autos 54/2021, 55/2021 y 56/2021, de 10 de mayo, avalando cierres perimetrales); Andalucía (Autos de 11 y de 14 de mayo que avalan el cierre de ciertos municipios); Cantabria (Auto 117/2021, de 17 de julio, autorizando limitaciones a la circulación en algunas zonas); Cataluña (Auto 348/2021, de 29 de julio, avalando diversas medidas); Murcia (Auto 286/2021, de 29 de julio); Asturias (Auto de 31 de julio de 2021, denegando confinamiento nocturno por no superar el test de proporcionalidad, pero avalando la limitación de reuniones sociales en horario nocturno); Galicia (Auto 286/2021, de 23 de octubre, ratificando cierres perimetrales).

³⁴ Así, el TSJ de Aragón (por ejemplo, el Auto 89/2020, de 10 de octubre, que no ratificó el cierre de un municipio); el de Castilla y León (así, Auto 273/2020, de 25 de octubre; que tampoco ratifica un cierre perimetral); el del País Vasco (Auto 32/2020, de 22 de octubre, y Auto 21/2021, de 7 de mayo); el de Castilla-La Mancha (Auto 481/2021, de 11 de mayo); y el Andalucía en su sede de Granada, pues la de Sevilla sí considera habilitación suficiente el artículo 3 (Autos de 10 y 14 de mayo de 2021 y 284/2021, de 21 de mayo). En el Auto 21/2021, de 7 de mayo, FJ 5.º, el TSJ del País Vasco concluye que «en definitiva, nuestro actual ordenamiento jurídico no permite que las comunidades autónomas puedan acordar, fuera del estado de alarma, medidas restrictivas de derechos fundamentales con carácter general no individualizado».

³⁵ SSTS 719/2021, de 24 de mayo, y 788/2021, de 3 de junio.

de derechos fundamentales, siempre que, por las características de las restricciones, no lleguen a desnaturalizarlos³⁶. Para el Tribunal Supremo nada impide, por tanto, que sean las autoridades autonómicas –o, incluso, las locales– las que, de acuerdo con la distribución de competencias establecida en el bloque de la constitucionalidad, adopten –en todo caso sometidas al principio de proporcionalidad–³⁷ las concretas medidas restrictivas de derechos y libertades a las que habilita, en su caso, una concreta ley orgánica (en este caso, la LOMESP) en una situación de crisis sanitaria.

Para otro sector doctrinal (en su mayoría «constitucionalista»)³⁸, cuya tesis compartimos, dicha interpretación no cumple, sin embargo, con los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para permitir una acción gubernamental de limitación de derechos generalizada, según la cual un derecho fundamental puede ser restringido por medio de la ley solo cuando ello responda a un fin de interés general y los requisitos y el alcance de la restricción estén suficientemente precisados en la ley y respeten, además, el principio de proporcionalidad. Así, si la ley que restringe el derecho carece de la precisión necesaria, declara el Tribunal Constitucional que:

No solo lesionaría el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), concebida como certeza sobre el ordenamiento aplicable y expectativa razonablemente fundada de la persona sobre cuál ha de ser la actuación del poder aplicando el Derecho, sino que al mismo tiempo dicha ley estaría lesionando el contenido esencial del derecho fundamental así restringido, dado que la forma en que se han fijado sus límites lo hacen irreconocible e imposibilitan, en la práctica, su ejercicio³⁹.

Es patente que la LOMESP ni especifica el derecho fundamental que puede ser restringido por las autoridades sanitarias, ni, por supuesto, las condiciones y garantías de esa limitación, de manera que, desde nuestro punto de vista, la LOMESP solo habilita a las autoridades sanitarias para adoptar, bien medidas de salud pública restrictivas de derechos fundamentales referidas a individuos o grupos individualizables de personas (en particular, enfermos o sus contactos)⁴⁰, bien medidas generales (es decir, cuyos destinatarios no estén identificados individualmente) que afecten superficialmente a derechos no reservados a ley orgánica.

³⁶ La STS menciona varias sentencias del TC: STC 76/2019, STC 86/2017 y STC 49/1999.

³⁷ Según el TC, la medida ha de superar el triple juicio de proporcionalidad: (a) si la medida es susceptible de conseguir objetivo propuesto (*juicio de idoneidad*); (b) si es necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (*juicio de necesidad*); (c) y si la misma es ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto (*juicio de proporcionalidad en sentido estricto*). *Vid.*, entre otras, STC 37/1998, FJ 8.º; STC 14/2003, FJ 9.º, y STC 39/2016, FJ 5.º

³⁸ *Vid.*, por todos, Tajadura Tejada (2021, pp. 137-175) y Sáenz Royo (2021, pp. 375-398).

³⁹ *Vid.*, por todas, la STC 104/2000, FJ 7.º

⁴⁰ Siempre, eso sí, que respeten la legislación básica estatal, pues estas medidas de salud pública que suponen limitaciones a derechos no reservados a ley orgánica están previstas legalmente en los artículos

En consecuencia, consideramos que las limitaciones de derechos fundamentales establecidas, tanto por los decretos a los que se refiere el artículo 8.2 de la LOEAE⁴¹ (que, a diferencia de lo que ocurre con los de declaración y prórroga del estado de alarma, no tienen fuerza de ley y, por tanto, no pueden modificar o ampliar las limitaciones de derechos establecidas en aquéllos)⁴², como por el reguero de normas con rango de ley ordinaria (en especial, decretos-leyes)⁴³ y reglamentarias (decretos y órdenes)⁴⁴ dictadas –con la finalidad legítima de frenar la expansión de la covid-19– en periodos en que no ha estado en vigor ningún estado de alarma, han incurrido en un manifiesto vicio de inconstitucionalidad al violar los principios de reserva de ley y de seguridad jurídica. Como también lo hacen, a nuestro entender y por la misma razón, las normas de ámbito autonómico que han exigido el popularmente conocido como «pasaporte covid»⁴⁵ o han tratado de imponer la vacunación obligatoria⁴⁶.

26 de la LGS y 54 de la LGSP, aprobadas por las Cortes en virtud su competencia legislativa básica (art. 149.1.16 CE). Además, como ya sabemos, en virtud de la competencia estatal de coordinación sanitaria el Ministerio de Sanidad podría tomar decisiones sobre estas cuestiones de alcance nacional –«declaración de actuaciones coordinadas»– unilateralmente en casos de urgente necesidad o previa propuesta mayoritaria de las comunidades autónomas en el seno del CISNS. Así se deduce de los artículos 151.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público y 65 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

⁴¹ Artículo 8.2 de la LOEAE: «El Gobierno también dará cuenta al Congreso de los Diputados de los decretos que dicte durante la vigencia del estado de alarma en relación con este».

⁴² Por ejemplo, el RD 465/2020 introdujo modificaciones en el RD 463/2020.

⁴³ A título de muestra, el Decreto-ley catalán 7/2020, de 13 de julio, por el que se establecen varias reglas para el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 3 de la LOMESP, dictado con el fin de sortear el veto de la jurisdicción contenciosa, que poco antes había denegado la ratificación de las medidas establecidas por la Generalidad (confinamientos generales) a la comarca del Sagrjá.

⁴⁴ Y no solo autonómicas, sino también estatales. Por ejemplo, el Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, referido en el texto, que dio cobertura legal a la obligatoriedad del uso de mascarillas y donde se estableció la distancia de seguridad (1,5 metros) para centros docentes, establecimientos hosteleros y otras actividades.

⁴⁵ Se denomina «pasaporte covid» a la exigencia a la población del certificado digital de la Unión Europea (QR), que acredita tener la pauta vacunal completa, haber pasado la enfermedad en el último medio año o haber dado negativo en una prueba PCR en las 72 horas anteriores (o 48 horas si se trata de un test de antígenos), para permitir el acceso a determinados establecimientos (residencias de ancianos, gimnasios, centros deportivos, locales de ocio y hostelería con cierto aforo, etc.). La mayoría de las comunidades autónomas (salvo Madrid, Extremadura, Castilla-La Mancha y Castilla y León) exigieron el «pasaporte covid» a partir del otoño de 2021 (mediante órdenes de sus consejerías de salud), con respuesta dispar por parte de las correspondientes salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia, si bien el Tribunal Supremo –en diversas resoluciones y con determinadas condiciones– acabó avalándolo.

⁴⁶ Así, la Ley 8/2021, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia prevé en su artículo 38 la imposición de la vacunación obligatoria. Contra esta ley el Gobierno interpuso un recurso de inconstitucionalidad el 30 marzo de 2021, que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional el 20 de abril, suspendiendo la misma a petición del Ejecutivo. No obstante, el Gobierno decidió retirar el recurso tras alcanzar un acuerdo con la comunidad para incluir el carácter «voluntario»

3.2. La cuestionada competencia de autorización judicial de las medidas sanitarias de carácter general

Una vez finalizado el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para afrontar la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19⁴⁷, las comunidades autónomas recuperaron en su totalidad sus competencias sanitarias y procedieron a aprobar disposiciones generales⁴⁸ en las que se adoptaron medidas sanitarias que implicaron la restricción –cuando no privación– de derechos fundamentales. Asimismo, las autoridades autonómicas, invocando el artículo 8.6 de la LJCA, procedieron a solicitar de los juzgados de lo contencioso-administrativo la autorización o ratificación de tales medidas, lo que provocó pronunciamientos dispares de estos juzgados (que en unos casos ratificaron las medidas de salud pública adoptadas por las autoridades autonómicas, y en otros las denegaron). Ello propició la reforma del artículo 8.6 de la LJCA por la disposición final segunda de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, que también modificó los artículos 10.8 y 11.1 i) de la LJCA⁴⁹.

En efecto, la referida disposición de la Ley 3/2020 reordenó la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo sobre autorizaciones de medidas sanitarias que afectasen a derechos fundamentales, atribuyendo a los juzgados de lo contencioso-administrativo la competencia para conocer de la autorización o ratificación de las medidas sanitarias privativas o restrictivas de derechos fundamentales «plasmadas en actos administrativos singulares»; y a las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia la de conocer de la autorización o ratificación judicial de las disposiciones sanitarias urgentes que limitan o restringen derechos fundamentales con alcance general, es decir, «cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente»⁵⁰. Así pues, esta reforma legal otorgó cobertura normativa a la referida práctica de las comunidades autó-

de inmunizarse. *Vid.* «El Gobierno retirará el recurso a la ley de Galicia que permitía la vacunación obligatoria» (28/07/2021). *El País*.

⁴⁷ Que resultó prorrogado hasta en 6 ocasiones por periodos de 15 días.

⁴⁸ Dictadas, bien de los consejeros autonómicos de salud, bien de los gobiernos autonómicos.

⁴⁹ Como esta reforma no preveía que las resoluciones que pudieran dictar las correspondientes salas del orden contencioso-administrativo (de los tribunales superiores de justicia o de la Audiencia Nacional) en aplicación de los artículos 10.8 y 11.1 i) de la LJCA pudieran ser recurribles en casación, fue el artículo 15 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional a aplicar tras la finalización del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, la norma que estableció que esos autos son susceptibles de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, modificando al efecto los artículos 87, 87 ter y 122 quáter de la LJCA.

⁵⁰ Y declara competente a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional si esas disposiciones generales emanan de las autoridades estatales (art. 11.1.i LJCA).

nomas, tras la entrada en vigor del citado Real Decreto-ley 21/2020, de solicitar a la jurisdicción contencioso-administrativa la autorización o ratificación⁵¹ de disposiciones de sus gobiernos en las que se adoptaban medidas sanitarias generales (esto es, cuyos destinatarios no están identificados individualmente) que comportaban la privación o restricción de derechos fundamentales⁵².

Sin embargo, la STC 70/2022, de 2 de junio, que resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con el artículo 10.8 de la LJCA, ha declarado inconstitucional dicho artículo⁵³ porque (FJ 6.º)

quebranta el principio constitucional de separación de poderes, al atribuir esa norma a los órganos judiciales del orden contencioso-administrativo funciones ajenas a su cometido constitucional (arts. 106.1 y 117 CE), con menoscabo de la potestad reglamentaria que la Constitución (y los respectivos estatutos de autonomía) atribuye al Poder Ejecutivo (art. 97 CE), sin condicionarla al complemento o autorización de los jueces o tribunales para entrar en vigor y desplegar eficacia,

⁵¹ En cuanto a la diferencia entre autorización y ratificación, explica la STC 70/2022, de 2 de junio (FJ 2.º) que «si bien la Ley 3/2020 utiliza los términos autorización o ratificación como sinónimos, en rigor se trata de técnicas diferentes, pues la autorización es previa a la actuación de la administración pública, mientras que la ratificación es posterior. En realidad, la diferenciación entre la autorización (intervención judicial *ex ante*) y la ratificación (intervención judicial *ex post*) cobra pleno sentido cuando se trata de medidas administrativas singulares para la protección de la salud pública que afectan a derechos de los destinatarios, en el marco del art. 8.6 LJCA: como regla, la administración debe solicitar autorización al juez para realizar una determinada actuación (la autorización habilita para llevar a cabo esa actuación), mas, en caso de urgencia, la administración adoptará la medida e inmediatamente solicitará al juez que la ratifique (la ratificación judicial hace posible que la medida siga aplicándose, perdiendo su eficacia si no es ratificada). Por el contrario, cuando se trata de medidas generales, esto es, aquellas cuyos destinatarios no están identificados individualmente, lo que se establece en el art. 10.8 LJCA, así como en el art. 11.1 i) LJCA, es, propiamente hablando, un régimen de autorización judicial: la aprobación del órgano judicial competente es condición previa y necesaria para la eficacia de las medidas generales que la administración pública pretende aplicar por razones de protección de la salud pública».

⁵² La Ley 3/2020 también introdujo algunas reglas para la tramitación de este novedoso procedimiento de autorización o ratificación judicial de las medidas sanitarias generales que impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales: solo puede promoverlo la administración pública que pretende obtener la autorización o ratificación judicial y únicamente el Ministerio Fiscal está llamado a intervenir en él. El procedimiento se caracteriza por su tramitación preferente, por los brevísimos plazos en que ha de sustanciarse (debe resolverse, por auto, en un plazo máximo de tres días naturales), por carecer de naturaleza contradictoria (ya que no hay en él partes enfrentadas) y por limitarse la cognición a la que da lugar a resolver si procede la autorización o ratificación judicial de tales medidas.

⁵³ La sentencia también declara inconstitucionales, por conexión o consecuencia, el artículo 11.1 i) de la LJCA (que atribuye la competencia a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional cuando las disposiciones generales emanan de las autoridades estatales) y el inciso «10.8 y 11.1 i)» del artículo 122 quáter de la LJCA.

bastando para ello la publicación en el correspondiente diario oficial. La potestad reglamentaria se atribuye por la Constitución (y por los estatutos de autonomía, en su caso) al Poder Ejecutivo de forma exclusiva y excluyente, por lo que no cabe que el legislador la convierta en una potestad compartida con el Poder Judicial, lo que sucede si se sujeta la aplicación de las normas reglamentarias al requisito previo de la autorización judicial.

Argumenta también el Alto Tribunal que:

la autorización judicial de las disposiciones administrativas generales dictadas para la protección de la salud pública que establece el precepto cuestionado implica decisivamente a los tribunales de justicia en la puesta en marcha de medidas de política sanitaria y produce una inconstitucional confusión de las funciones ejecutiva y judicial, que despoja al Poder Ejecutivo de la potestad reglamentaria que tiene constitucionalmente atribuida (art. 97 CE) y al mismo tiempo compromete la independencia del Poder Judicial (arts. 117.1, 124.1 y 127.2 CE), al hacerle corresponsable de la decisión política que solo al Poder Ejecutivo corresponde. Además, impide o dificulta la exigencia de responsabilidades jurídicas y políticas a las autoridades administrativas, vulnerando así el principio de responsabilidad de los poderes públicos (art. 9.3 CE), directamente relacionado con el principio de separación de poderes, como ya se dijo, así como el pleno control judicial de las administraciones públicas previsto por la Constitución (arts. 106.1, 117.3 y 153.c CE) [...]. En suma, la autorización judicial de las medidas sanitarias de alcance general prevista en el cuestionado art. 10.8 LJCA, que además no tiene respaldo en ninguna ley sustantiva, provoca una reprochable confusión entre las funciones propias del Poder Ejecutivo y las de los tribunales de justicia, que menoscaba tanto la potestad reglamentaria como la independencia y reserva de jurisdicción del Poder Judicial, contradiciendo así el principio constitucional de separación de poderes, consustancial al Estado social y democrático de Derecho (arts. 1.1, 97, 106.1 y 117 CE).

Esta sentencia incluye un voto particular conjunto⁵⁴ con algunas de cuyas consideraciones jurídicas coincidimos. Así, compartimos con el mismo su discrepancia de la conclusión que la sentencia alcanza respecto de la existencia de un modelo constitucional único de control judicial de la Administración (control que –según se dice– ha de producirse solo *ex post*, de modo que a los órganos judiciales corresponde exclusivamente una función revisora de la actuación del Ejecutivo), puesto que del artículo 106.1 de la CE, que ordena a los tribunales controlar «la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de esta a los fines que la justifican», no se deriva una regla que impida al legislador democrático configurar distintos posibles modelos de justicia administrativa, incluyendo mecanismos complementarios de control *ex ante* cuando ello sea necesario para

⁵⁴ Formulado por cuatro magistrados.

reforzar la tutela judicial y el control del ejecutivo en contextos determinados, ponderando, eso sí, el impacto que ello pueda tener sobre otras exigencias de rango constitucional.

La sentencia califica al mecanismo de autorización judicial cuestionado como manifestación de un fenómeno de «ejercicio compartido» de la potestad reglamentaria, de modo tal que, al regularlo, el legislador habría optado por la solución de que todas las medidas sanitarias generales que puedan suponer una injerencia en un derecho fundamental deban contar con la intervención de la voluntad de dos poderes, el ejecutivo y el judicial, para su entrada en vigor y aplicación, de suerte que la autorización o ratificación judicial es un instrumento para perfeccionar y otorgar eficacia a esas disposiciones generales en materia de salud pública, lo que supone despojar al poder ejecutivo de su potestad reglamentaria. Pero ignora la sentencia que el mecanismo de control previo diseñado por el legislador se limita a asignar a los jueces la función de verificar el correcto ejercicio de la potestad ejecutiva o de la potestad reglamentaria, según el caso, por parte de quien es su verdadero titular: el Poder Ejecutivo. En efecto, recuerda el voto particular que:

se refieran o no a un destinatario individualizado, las medidas sanitarias urgentes sometidas a autorización judicial son configuradas y adoptadas exclusivamente por el poder ejecutivo. Y, respecto de ellas, el órgano judicial realiza un control de legalidad –no de oportunidad– meramente negativo: se ha de limitar a ratificarlas o no, pero en ningún caso puede innovar las medidas, ni puede sustituirlas por otras mediante el auto de ratificación o denegación. No hay aquí, ni puede haberla, voluntad alguna del órgano judicial, que carece, por imperativo constitucional, del tipo de discrecionalidad conformadora que caracteriza a la potestad de adopción del tipo de medidas a que se refiere el art. 10.8 LJCA. Afirmar que el órgano judicial participa en estos casos del ejercicio de la potestad del poder ejecutivo de que se trate –reglamentaria o ejecutiva– supone desconocer tanto la esencia discrecional de esta como la imposibilidad, *ex constitutione*, de que los órganos judiciales tomen decisiones que estén basadas en criterios adicionales a los de estricta legalidad.

De modo que, frente a lo que sostiene la sentencia, entendemos –con el voto particular– que el mecanismo de control *ex ante* se limita a atribuir a los órganos judiciales una función estrictamente judicial (aunque sea de carácter no jurisdiccional) de garantía de derechos; función esta que les resulta connatural en nuestro sistema, que atribuye a los jueces y tribunales el rol de garantes ordinarios de los derechos. Se trata, recalca el voto particular:

de un mecanismo de control previo que ha sido diseñado por el legislador para evitar la puesta en práctica de aquellas medidas restrictivas de derechos fundamentales que resulten manifiestamente antijurídicas, cautela adicional que responde al contexto de excepcionalidad en que se adoptan y a su poco densa regulación legal, lo que las dota de una sustancia discrecional inusualmente intensa que ha de verse compensada con garantías judiciales reforzadas. Se podrá estar o no de acuerdo con la opción regulatoria del legislador, con su conveniencia o con su

acuerdo técnico, pero en ningún caso cabe negar que la función que aquí desempeñan los jueces y tribunales es una función judicial de garantía de los derechos fundamentales, distinta y que no se confunde con la discrecionalidad técnica y política sometida a control⁵⁵.

Conviene recordar, asimismo, que las dudas sobre la compatibilidad constitucional de la autorización judicial de la actuación administrativa se plantearon hace años cuando se exigió para la ejecución de actos administrativos que supusieran el acceso a domicilios (función recogida actualmente en el art. 8.6 LRJCA)⁵⁶. El Tribunal Constitucional resolvió la cuestión en la STC 22/1984, de 17 de febrero, en la que afirmó que:

si bien el privilegio de autotutela de la Administración pública no contraviene el texto constitucional, su ejercicio debe guardar escrupuloso respeto a los derechos fundamentales, lo cual supone, en el caso del derecho a la inviolabilidad del domicilio, la necesaria autorización si no concurre el consentimiento del titular.

La exigencia de una autorización de entrada supuso en aquel momento una transformación en el modo de concebir la Administración y el ejercicio de la potestad de autotutela ejecutiva, que venía siendo definida precisamente al margen o por oposición a la intervención judicial. A pesar de los recelos iniciales, la autorización se asentó y quedó incorporada, al amparo del ejercicio de la función «judicial no jurisdiccional» reconocida en el artículo 117.4 de la CE⁵⁷, en pro de la compaginación de determinadas potestades administrativas (ejecución forzosa, inspección y, en general, actuaciones de carácter material) y la protección

⁵⁵ Así lo confirman, sigue diciendo el voto particular conjunto, «los términos en que ha de realizarse la intervención judicial previa, que ha de sustanciarse con carácter preferente, en brevísimos plazos, y con un ámbito de cognición limitado, pues ha de ceñirse a verificar preliminarmente los aspectos externos y reglados de la actuación administrativa (habilitación legal y competencia) y a realizar un juicio *prima facie* de la adecuación, necesidad y proporcionalidad de las medidas sometidas a examen, como ha confirmado en casación el Tribunal Supremo (STS 2178/2021, de 24 de mayo de 2021, FJ 4.º). Se trata de un tipo de control preliminar al que los órganos judiciales están habituados, pues su contenido y alcance es análogo al del control que se despliega en otras situaciones cuya constitucionalidad no se discute (entre ellas, la autorización de medidas con destinatario individualizado o, incluso, en ciertos supuestos en que el control judicial se produce *ex post*, como los incidentes de tutela cautelar). Y, como en estos otros casos, la intervención judicial previa y limitada no impide ni condiciona el pleno control de legalidad *ex post*, que es un control de fondo que permanece incólume y que se despliega en toda su plenitud por imperativo del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Como también ha recordado el Tribunal Supremo, la autorización hará aplicables las medidas en cuestión, pero no podrá condicionar de ningún modo el control de legalidad que se efectúe a través del recurso contencioso-administrativo ordinario o del especial para la protección de derechos fundamentales».

⁵⁶ Dudas sobre el encaje constitucional expresadas, por ejemplo, por López Ramón (1985) y Nieto García (1987).

⁵⁷ Artículo 117.4 de la CE: «Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean atribuidas por ley en garantía de cualquier derecho».

de determinados derechos fundamentales (esencialmente aquellos que, a falta de voluntad del titular, solo pueden ceder mediante la autorización de un órgano judicial)⁵⁸.

Así pues, desde nuestro punto de vista, la atribución a las salas de lo contencioso-administrativo de distintos órganos colegiados de la competencia para autorizar o ratificar aquellas medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública «cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente» constituía una nueva configuración legal de la potestad de autotutela declarativa y de la potestad reglamentaria que el legislador podía llevar a cabo amparado, no solo por el artículo 117.4 de la CE, sino por la misma configuración de los derechos y libertades fundamentales y la comprensión del mandato de tutela de la salud pública ordenado por el artículo 43.2 de la CE, y que no conculcaba la separación de poderes, pues, como bien explica Salamero Teixidó (30 de marzo de 2022):

No se da lo que ha venido a llamarse «cogobierno», pues no se atribuye al órgano judicial la función de adoptar las medidas, tampoco puede sustituir la decisión de la Administración mediante el auto de autorización o de ratificación, invadiendo el ejercicio discrecional de la potestad reglamentaria o de la potestad de autotutela declarativa, ni ejerce una función prejudicial –pues la legalidad de la medida podrá atacarse por las vías ordinarias, sin perjuicio de la autorización o de la ratificación. Entendida la intervención de la jurisdicción en sede de autorización según como ha quedado configurada por nuestros tribunales y el mismo TC para el resto de autorizaciones, se trata de una intervención en la que no se juzga el fondo, sino la mera apariencia de legalidad de la medida.

Cuestión distinta es que el instrumento idóneo para hacerlo sea la LRJCA. Habría sido quizá más adecuado que esta cuestión quedara disciplinada en la normativa sanitaria que habilita la adopción de medidas generales⁵⁹.

3.3. La suspensión de elecciones autonómicas y la privación fáctica del derecho de sufragio activo

Como es bien sabido, uno de los pilares del Estado democrático es la exigencia de que la ciudadanía pueda confirmar la continuidad de sus representantes o poner fin a

⁵⁸ Tal fue la aceptación de la figura que la LRJCA incluye actualmente varios tipos de autorizaciones judiciales, además de la de entrada en domicilio precitada: la autorización de inspecciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la de cierre de páginas web para la protección de la propiedad intelectual, la de cesión internacional de datos y la de medidas sanitarias.

⁵⁹ Que en cualquier caso debería esforzarse más en otorgar al órgano judicial los parámetros necesarios para comprender y ejercer su intervención en aras de la tutela de los derechos y libertades fundamentales.

su mandato dentro de un plazo definido constitucionalmente, si bien es evidente que, en determinadas situaciones (como pueden ser catástrofes naturales o crisis sanitarias), la celebración de elecciones puede resultar imposible o suponer un riesgo para la vida o la integridad física de las personas. La pandemia de la covid-19 ha supuesto un reto para el funcionamiento normal de las instituciones democráticas en todo el mundo y, de manera particular, ha tenido un impacto considerable sobre el ejercicio del derecho de participación política. Decenas de países se han visto obligados a posponer procesos electorales⁶⁰ (de hecho, en el momento álgido de la primera ola fueron pocos los casos de mantenimiento de elecciones)⁶¹, mientras que otros han celebrado elecciones con medidas especiales que, en ocasiones, han podido suponer restricciones a los derechos y libertades de los ciudadanos.

En nuestro país, las elecciones autonómicas en Galicia y en el País Vasco, que habían sido convocadas mediante sendos decretos de 10 de febrero de 2020⁶², se suspendieron en marzo, tras la declaración del primer estado de alarma, mediante la aprobación en ambas comunidades de sendos decretos⁶³. La fórmula utilizada en ambos casos fue la de «dejar sin efecto la celebración de las elecciones», señalando que la convocatoria se activará «una vez levantada la declaración del estado de alarma y la situación de emergencia sanitaria», en el caso de Galicia, o «una vez levantada la declaración de emergencia sanitaria», en el del País

⁶⁰ Solo en el ámbito del Consejo de Europa, la plataforma Elecdata da cuenta del retraso de procesos electorales en Austria (elecciones regionales, del 15 de marzo al 13 de septiembre, y del 29 de marzo al 13 de septiembre); Francia (segunda vuelta de las elecciones locales, del 22 de marzo al 28 de junio); Italia (referéndum, del 19 de marzo al 20-21 de septiembre; elecciones regionales del Valle de Aosta, del 19 de abril primero al 10 de mayo y posteriormente al 20-21 de septiembre; elecciones regionales en otras 6 regiones, del 31 de mayo al 20-21 de septiembre); Macedonia del Norte (elecciones parlamentarias, del 12 de abril al 15 de julio); Rusia (referéndum constitucional, del 22 de abril al 25 de junio-1 de julio); Croacia (elecciones parlamentarias, del 26 de abril al 21 de julio); Reino Unido (elecciones locales, del 7 de mayo hasta el 6 de mayo de 2021); Polonia (elecciones presidenciales, primera vuelta del 10 de mayo al 28 de junio, segunda vuelta del 24 de mayo al 12 de julio). Fuente: <https://www.coe.int/fr/web/electoral-assistance/elecdata-covid-impact>

⁶¹ En Europa, solo los casos de Francia, que mantuvo la primera vuelta de sus elecciones locales (15 de marzo), Alemania, que mantuvo las elecciones del Land de Baviera (15 y 29 de marzo), y Suiza, que mantuvo las elecciones cantonales de Turgovia (15 de marzo) y Schwytz (22 de marzo). Fuera de Europa, destaca sobre todo el caso de Corea de Sur, que mantuvo sus elecciones parlamentarias del 15 de abril.

⁶² Decreto 12/2020, de 10 de febrero, del presidente de la Xunta, de disolución del Parlamento de Galicia y de convocatoria de elecciones; y Decreto 2/2020, de 10 de febrero, del leñakari, por el que se disuelve el Parlamento vasco y se convocan elecciones.

⁶³ Decreto 45/2020, de 18 de marzo, por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Galicia de 5 de abril de 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del covid-19; y Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del leñakari, por el que deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento vasco del 5 de abril de 2020, debido a la crisis sanitaria derivada del covid-19, y se determina la expedición de la nueva convocatoria. *Vid.* un análisis pormenorizado de ambos decretos en Cebrían Zazurca (2020, pp. 3 y ss.).

Vasco. Decisión que carecía de ninguna cobertura legal⁶⁴, pues ni en el conjunto de artículos de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), que tienen la consideración de básicos en virtud de la disposición adicional segunda de dicha ley, ni en las legislaciones electorales de ambas comunidades autónomas existe disposición alguna que permita la suspensión de los procesos electorales una vez convocados⁶⁵.

Tampoco la declaración del estado de alarma –ni ningún otro estado de emergencia–⁶⁶ puede amparar tal decisión, pues ya sabemos que no habilita para suspender derechos fundamentales, entre los que se encuentra el de participación política (art. 23 CE). Nos encontramos, pues, ante un vacío normativo que debería haber sido colmado por el legislador estatal mediante una reforma de urgencia de la LOREG, pero que, ante la irresponsable inacción de este, fue sencillamente obviado por los presidentes del País Vasco y Galicia, los cuales, simple y llanamente, se arrogaron una competencia de la que carecían: la de desconvocar lo que habían previamente convocado⁶⁷.

Por otra parte, una vez convocadas por segunda vez las elecciones gallegas y vascas, los rebrotes del virus en determinadas zonas⁶⁸ motivaron que las autoridades autonómicas adoptaran ciertas decisiones administrativas (medidas individuales de confinamiento domici-

⁶⁴ A diferencia de la suspensión de elecciones en otros países como Reino Unido, Francia o Italia, donde las decisiones de retraso de los procesos electorales han sido adoptadas, en términos generales, con una base legal suficiente. *Vid.* Sánchez Muñoz (2020), pp. 5-8).

⁶⁵ La legislación electoral vigente solo hace referencia a las situaciones de fuerza mayor en los artículos 84.2 y 95.2 de la LOREG. El primero se refiere a la suspensión de la votación en mesas determinadas y el segundo a la suspensión del acto del escrutinio, también en mesas determinadas. Ninguno de estos dos preceptos resulta aplicable a las elecciones autonómicas, en virtud de la disposición adicional primera, apartado 2, de la propia LOREG, si bien pueden resultar de aplicación supletoria en virtud del apartado 3 de dicha disposición. Este sería el caso de Galicia, pues la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia no contempla estos supuestos. En cambio, la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento vasco sí que contempla en su artículo 102.1 la suspensión de la votación por causa de fuerza mayor, y en su artículo 117.2 la suspensión del escrutinio debido a alteraciones del orden.

⁶⁶ El único supuesto en que la declaración de un estado excepcional puede afectar a dicho derecho es el contemplado en la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que en su artículo 4 dispone que «no podrá celebrarse referéndum en ninguna de sus modalidades durante la vigencia de los estados de excepción y sitio en alguno de los ámbitos territoriales en los que se realiza la consulta o en los noventa días posteriores a su levantamiento».

⁶⁷ Lo hicieron, cierto es, con aval informal de la Junta Electoral Central. En efecto, gobiernos vasco y gallego plantearon, ya antes de la declaración del estado de alarma, la posibilidad de suspensión de los procesos electorales y manifestaron públicamente que tal decisión debía corresponder, ante la ausencia de normativa aplicable, a la Junta Electoral Central, que abordó el asunto informalmente en una de sus reuniones y llegó a la conclusión de que, en el caso de que la situación lo exigiese, la competencia para decidir sobre la suspensión de los procesos electorales debía recaer en el órgano convocante, sugiriendo asimismo que se contase con la anuencia de las juntas electorales autonómicas. *Vid.* «Las elecciones autonómicas se tambalean» (12/03/2020). *El País*.

⁶⁸ La comarca de La Mariña en Lugo y el municipio de Villafranca de Ordizia en Guipúzcoa.

liario de personas infectadas por el virus y confinamiento forzoso de personas con síntomas compatibles con la infección en los municipios afectados)⁶⁹ que, en la práctica, supusieron la privación del derecho de sufragio activo de cientos de electores. Esa imposibilidad práctica derivó de dos causas: (a) en primer lugar, de la interpretación que del confinamiento obligatorio hicieron las autoridades autonómicas –mediante declaraciones públicas, no mediante normas o actos administrativos–, según la cual aquel tenía como consecuencia inevitable privación del derecho de sufragio de las personas contagiadas o sospechosas de estarlo –salvo que hubieran solicitado el voto por correo antes del 2 de julio–; (b) y, en segundo lugar, de la pasividad de esas mismas autoridades, y de las propias juntas electorales competentes, a la hora de buscar alternativas que hicieran posible el ejercicio del derecho, cuando las mismas existían y eran perfectamente plausibles sin necesidad de forzar la interpretación de las normas –o, en todo caso, sin necesidad de forzarla mucho más de lo que se había hecho, sin ir más lejos, cuando se aplazaron los propios procesos electorales–, como, por ejemplo, haber habilitado franjas temporales específicas de votación para las personas infectadas, haber permitido la aplicación analógica del supuesto de voto asistido previsto en el artículo 87.1 de la LOREG⁷⁰ o, incluso, de haberse querido evitar a toda costa la entrada de estas personas en el colegio electoral, haber previsto que el presidente de la mesa saliese a recoger el voto a la puerta del local, como se hace en ocasiones especiales en las que los electores tienen una discapacidad motora y el local no está adaptado.

4. La difuminación del Parlamento

Emplea Ruiz Robledo (1 de septiembre de 2020) la expresión «parlamentarismo difuminado» –que tomamos prestada– para denunciar el tipo de parlamentarismo que, tras el clásico y el racionalizado (este último asumido por la Constitución de 1978), la pandemia de la covid-19 ha terminado de certificar y en el que, en palabras de este autor,

el Parlamento ya no ocupa el lugar central del sistema político español. Mantiene su función de legitimación, pero difícilmente se puede decir que en él se toman las decisiones políticas más importantes para España, [sino que ve reducidas sus

⁶⁹ Acordado, en el caso gallego, mediante Orden de 5 de julio de 2020 por la que se establecen determinadas medidas de prevención en los ayuntamientos de Alfoz, Barreiros, Burela, Cervo, Foz, Lourenzá, Mondoñedo, Ourense, Ribadeo, Trabada, O Valadouro, O Vicedo, Viveiro e Xove, como consecuencia de la evolución de la situación epidemiológica derivada del covid-19 (Diario Oficial de Galicia de 5 de julio de 2020); y en el vasco, por Orden de 8 de julio de 2020, de la consejera de Salud, por la que se adoptan medidas especiales en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia covid-19, en el municipio de Ordizia (Boletín Oficial del País Vasco de 9 de julio de 2020).

⁷⁰ Artículo 87.1 de la LOREG: «Los electores que no sepan leer o que, por discapacidad, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y para entregarla al Presidente de la Mesa, pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza».

funciones] a poco más que a legitimar la elección del Presidente del Gobierno y apoyar sus decisiones convalidando sus decretos-leyes.

Es bien sabido que el constituyente de 1978 temía que la llegada de la democracia comportase una situación de inestabilidad política que finalmente la condujese al fracaso, preocupación que tuvo dos principales consecuencias. Por un lado, que nuestro régimen parlamentario respondiese al modelo de «primerministerialismo» inglés o «sistema de canciller» alemán, que personaliza la confianza parlamentaria en la figura del presidente del Gobierno –y no en la totalidad del gabinete–, a quien la Constitución confiere un efectivo liderazgo sobre sus ministros (art. 98.2 CE), pues le otorga facultades que otros ordenamientos atribuyen, en cambio, al Gobierno como colegiado (arts. 112, 115 y 162 CE, entre otros). Por otro lado, que la Constitución y, sobre todo, los reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado incluyesen una serie de piezas institucionales y jurídicas ideadas para afianzar gobiernos y hacerlos fuertes en su debilidad, que han distorsionado en la práctica una de las funciones esenciales del Parlamento, la de controlar al Gobierno, que cuenta con numerosas «armas» de disuasión y defensa para evitar ese control.

No cabe duda de que la crisis sanitaria derivada de la covid-19 –y, en particular, el confinamiento generalizado acordado con la declaración del estado de alarma– ha supuesto una grave interferencia en la actividad de los parlamentos españoles (Cortes Generales y asambleas de las comunidades autónomas)⁷¹, los cuales han evidenciado su debilidad en relación con la función de control del Poder Ejecutivo en un momento, además, en el que este acumulaba un poder sin precedentes y, por ende, dicho control era más necesario que nunca. Entre las manifestaciones más significativas de ese debilitamiento de la labor parlamentaria se encuentra la suspensión de la actividad parlamentaria en el primer estadio de la crisis sanitaria y la agudización del uso excesivo e indebido del decreto-ley⁷².

4.1. La suspensión de la actividad parlamentaria al inicio de la pandemia

El artículo 116 de la CE, cuando regula los estados de emergencia constitucional (alarma, excepción y sitio), afirma expresamente que, durante su vigencia, no podrán interrumpir

⁷¹ *Vid.* un análisis de la respuesta de la institución parlamentaria en España durante las semanas de confinamiento por la epidemia provocada por la covid-19 en Tudela Aranda (2020).

⁷² La preterición del Parlamento se ha reflejado también en su función de nombramiento de autoridades públicas. Muestras recientes de ello son el nombramiento de la nueva presidenta interina de la corporación RTVE sin aval parlamentario, las irregularidades en el proceso de elección de la presidencia y adjuntía de la Agencia Española de Protección de Datos o la renovación del CGPJ (en funciones desde 2018), cuyo proceso en el Congreso de los Diputados fue interrumpido por su presidenta sin causa legal para ello (a la espera de que las cúpulas de los dos grandes partidos, PSOE y PP, le comuniquen que puede continuar con el proceso).

pirse ni el funcionamiento de las cámaras ni el de los demás poderes constitucionales del Estado, ni tampoco modificarse el principio de responsabilidad del Gobierno ni de sus agentes. De otro lado, el artículo 1.4 de la LOEAES establece, de manera muy directa, que la declaración de cualquiera de estas situaciones no debe interrumpir el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado. Sin embargo, una vez declarado el primer estado de alarma, las cámaras (nacionales y autonómicas)⁷³ dejaron de reunirse. Es cierto que –además de ser siempre más sencillo realizar un juicio retrospectivo– la crisis sanitaria provocada por la pandemia del coronavirus no aconsejaba los desplazamientos y las reuniones de grupos de personas y que algunos parlamentarios y miembros del Gobierno se contagiaron tempranamente, pero esa suspensión de la actividad parlamentaria⁷⁴ no solo ha supuesto una grave vulneración del derecho fundamental de participación política consagrado en el artículo 23 de la CE, sino que ha incidido todavía más en las debilidades que el control político de los actos del Gobierno presenta en nuestro ordenamiento, como así ha reconocido el Tribunal Constitucional cuando –al resolver un recurso de amparo– ha declarado inconstitucional y nula la Decisión de la Mesa del Congreso de los Diputados de 19 marzo de 2020, que acordó la suspensión del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraran en tramitación en la citada cámara⁷⁵.

En efecto, el Alto Tribunal recuerda en la Sentencia 168/2021, de 5 de octubre (FJ 1.º), que durante el estado de alarma

⁷³ Las asambleas legislativas de las comunidades autónomas también suspendieron, como regla general, la actividad parlamentaria. En algunos casos (Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid y Murcia) la suspensión fue total (salvo reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces por vía telemática). En estas cámaras, normalmente, se reanudó la actividad de las comisiones a mitad del mes de abril de 2020, acudiendo a instrumentos como la presencia reducida y el voto ponderado o las sesiones telemáticas. Pero la mayoría de los parlamentos autonómicos mantuvieron una actividad parlamentaria reducida al control de la actuación del Ejecutivo (mediante comparecencias de los miembros de los respectivos gobiernos competentes en las materias más afectadas por los retos sanitarios y sociales derivados de la pandemia), y, eventualmente, a la convalidación de decretos-leyes. Dentro de los parlamentos que escogieron esta solución, el grupo más numeroso (Andalucía, Baleares, Canarias, Castilla y León, Extremadura y Galicia, País Vasco y Valencia) optó por habilitar la convocatoria de la Diputación Permanente como solución de continuidad de la actividad parlamentaria indispensable. Como caso singular, en las Cortes de Aragón se acordó la celebración de sesiones plenarias, pero con la composición de la Diputación Permanente.

⁷⁴ También el Tribunal Constitucional suspendió su actividad y se interrumpieron los plazos administrativos y los procesales.

⁷⁵ Y el acuerdo de la Mesa de 21 de abril de 2020 que desestimó la solicitud de reconsideración presentada por el Grupo Parlamentario Vox. No anula, sin embargo, la suspensión –también acordada por la Decisión de 19 de marzo– del cómputo de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, en los términos de lo establecido en sus disposiciones adicionales tercera y cuarta.

no puede quedar, pues, paralizada o suspendida, ni siquiera transitoriamente, una de las funciones esenciales del Poder Legislativo como es la del control político de los actos del Gobierno. Además, el Congreso de los Diputados, en cuanto que es la única cámara constitucionalmente habilitada para hacer efectiva la exigencia de responsabilidad política por la actuación del Gobierno, en relación con las iniciativas y medidas que este pueda adoptar y aplicar durante aquel periodo de vigencia, en ningún caso puede dejar de desempeñar esa función; ni siquiera por propia iniciativa de alguno de sus órganos internos, pues el Congreso de los Diputados ostenta una responsabilidad exclusiva para con el diseño constitucional del Estado de derecho, que le obliga a estar permanentemente atento a los avatares que conlleve la aplicación del régimen jurídico excepcional que comporta la vigencia y aplicación de alguno de aquellos estados declarados.

Remarca asimismo el tribunal que

en el estado de alarma, el ejercicio del derecho de participación política de los diputados del Congreso debe estar, en todo caso, garantizado y, de modo especial, la función de controlar y, en su caso, exigir al Gobierno la responsabilidad política a que hubiera lugar (y por el desempeño de todas sus funciones, potestades y atribuciones a aquel le atribuyen la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico, ya guarden o no relación, directa o indirecta, con el suceso o situación que propició el acto de la declaración del estado de alarma) [...]. De ese modo, el Congreso de los Diputados, por medio de sus órganos, grupos parlamentarios o de los propios diputados individualmente considerados, ante este tipo de situaciones excepcionales, ha de seguir ejercitando esas funciones, en cuanto que forman parte del núcleo esencial del *ius in officium*.

Precisamente en esa garantía fiscalizadora de la labor del Gobierno vuelve a basarse el Tribunal Constitucional, principalmente, para declarar parcialmente inconstitucionales tanto el real decreto que declaró en octubre de 2020 el segundo estado de alarma para contener la covid-19, como el que lo prorrogó durante seis meses (desde el 9 de noviembre de 2020 hasta el día 9 de mayo de 2021), además del acuerdo del Pleno del Congreso que autorizó tal prórroga⁷⁶. Así, la Sentencia 183/2021, de 27 de octubre⁷⁷ afirma que la Cámara Baja, al

⁷⁶ Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que el Gobierno declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-Cov-2; Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre; y Acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020, por el que se autorizó la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, respectivamente.

⁷⁷ No obstante, la sentencia no considera inconstitucionales las limitaciones de derechos fundamentales contenidas en el Real Decreto 926/2020: de la libertad de circulación de personas (art. 5); de entrada y salida en comunidades y ciudades autónomas (art. 6); de la permanencia de grupos de personas en

adoptar la decisión de autorizar la prórroga del estado de alarma con la fijación de un plazo de duración de la misma

resuelve cumpliendo las funciones de control del Ejecutivo, de manera que el Congreso de los Diputados, a la vista de la solicitud de autorización del Gobierno y de las medidas que este proponga para el restablecimiento de la normalidad, debe fijar un plazo de duración de la prórroga que le permita hacer efectiva su potestad constitucional de revisar lo actuado por el Ejecutivo en el anterior periodo de alarma y la eficacia de las medidas adoptadas, en relación con la situación de alteración grave de la normalidad producida, [concluyendo que el Congreso] no razonó sobre la debida correspondencia entre el periodo de duración de la prórroga a autorizar y las medidas a aplicar en su transcurso, ni tampoco fue prudente a la hora de establecer un plazo de duración de la prórroga que le permitiera hacer efectivo el control periódico de la revisión de la actuación del Ejecutivo⁷⁸.

Ahora bien, la sentencia también declara que

como el texto constitucional –ni tampoco el legislador orgánico– ha establecido expresamente un plazo taxativo para la duración de la prórroga del estado de alarma, el Congreso de los Diputados puede, por sí o en atención a lo que interese el Gobierno, establecer un determinado periodo de tiempo para la duración de la prórroga solicitada,

razonamiento este del que disentimos, pues si bien es cierto que ni la Constitución ni la LOEAS fijan de manera explícita plazo máximo a las prórrogas del estado de alarma, mientras que para el estado de excepción sí lo hacen («que no podrá exceder de treinta días, prorrogables por otro plazo igual», art. 116.3 CE), creemos que la interpretación teleológica de la norma, que expresa la *voluntas legislatoris*, debe prevalecer cuando la exégesis gramatical de la norma conduce a resultados que subvierten su espíritu. Este canon hermenéutico es, por tanto, obligatorio para realizar una interpretación plena de la ley y descubrir así el su «espíritu y finalidad» (tal y como cierra el art. 3 Código Civil). No hacerlo e interpretar la ley únicamente desde su tenor literal llevaría al absurdo de habilitar a decretar una prórroga, por qué no, de una legislatura⁷⁹.

espacios públicos y privados (art. 7) y de permanencia de personas en lugares de culto (art. 8). También rechaza la infracción del artículo 23 de la CE, «porque los diputados, incluidos los recurrentes, tuvieron oportunidad de participar en los debates y en el trámite de autorización de la prórroga del estado de alarma que había solicitado el Gobierno».

⁷⁸ La sentencia también declara inconstitucional la designación de los presidentes de las comunidades y ciudades autónomas como «autoridades competentes delegadas» para la gestión de las medidas.

⁷⁹ En este sentido se pronuncia, entre otros, Rodríguez Arribas. *Vid.* «La prolongación de 30 días del estado de alarma no es constitucional» (16/5/2020), *Conflegal*.

4.2. La agudización del uso excesivo y arbitrario del decreto-ley

4.2.1. Hacia el paroxismo de un abuso

Tiene razón Garrorena Morales (2014) cuando afirma que

la lógica del Estado Constitucional radica en que solo el Parlamento posee en plenitud la titularidad de la potestad legislativa [...]. La ley ocupa un lugar central en el ordenamiento jurídico, no solo porque las Cortes Generales «representan al pueblo español» (art. 66.1 de la CE), sino también porque su elaboración se sujeta a un procedimiento basado en la discusión y en la publicidad (p. 211).

La importancia de que sea en el Parlamento donde primariamente se lleve a cabo la aprobación de las leyes radica precisamente en el procedimiento, pues únicamente en aquel se da la participación de las minorías políticas en la formación de la ley y la debida publicidad que cabe en tan importante función del Estado. Así pues, el procedimiento legislativo sigue cumpliendo una imprescindible función legitimadora de la ley, precisamente por medio de los mecanismos de publicidad y discusión.

Por el contrario, el decreto-ley es una fuente del derecho de naturaleza y utilización excepcional, pues, por exigencia constitucional (art. 86 CE), la facultad del Gobierno para dictar este tipo de normas con rango de ley solo debería ejercerse en casos de auténtica «extraordinaria y urgente necesidad». Además, este tipo normativo presenta varios problemas jurídicos y prácticos, como, por ejemplo, qué ocurre con los efectos producidos durante la vigencia de un decreto-ley que es derogado por el Congreso de los Diputados. A pesar de ello, desde un principio se concibió por el Poder Ejecutivo como un modo ordinario de legislar, práctica contraria al principio de separación de poderes que se ha agudizado desde la irrupción del virus.

En efecto, la irrupción de la covid-19 provocó, como era previsible, un gran incremento de la actividad normativa en España a fin de contener la propagación del virus entre la población y amortiguar su impacto económico y social. Ciñéndonos ahora a la actividad legislativa nacional, desde el 11 de marzo de 2020⁸⁰ hasta el momento en el que escribimos estas páginas⁸¹ se han aprobado 114 leyes de Cortes⁸², 89 reales decretos-leyes y 1 real decreto-legislativo⁸³, de modo que la casi totalidad de esa legislación nacional aprobada desde la

⁸⁰ Día en el que la OMS declaró la situación de pandemia.

⁸¹ Fecha final de consulta: 24/04/2023. Fuentes: elaboración propia a partir de la consulta a la página web del Congreso de los Diputados: <https://www.congreso.es/>

⁸² 80 leyes ordinarias y 34 leyes orgánicas.

⁸³ Son también normas con fuerza de ley los siete reales decretos de declaración, modificación o prórroga del estado de alarma y las cinco resoluciones del Congreso de los Diputados por las que se ordena la publicación de los acuerdos de autorización de las prórrogas del estado de alarma.

pandemia procede directamente del Gobierno de la nación⁸⁴, representando los decretos-leyes casi la mitad de aquella. También las comunidades autónomas que cuentan con el decreto-ley han incrementado uso del decreto-ley como consecuencia de la pandemia⁸⁵.

Si bien no cabe duda de que la crisis sanitaria provocada por el coronavirus justifica en la mayoría de los casos el acusado recurso a los decretos-leyes, en más de una ocasión el Gobierno ha aprovechado los mismos para regular aspectos ajenos a aquella que no son encuadrables en la «extraordinaria y urgente necesidad» que habilita este tipo normativo, como así ha sentenciado el Tribunal Constitucional en dos supuestos recientes⁸⁶. Así, el Pleno del Alto Tribunal ha declarado inconstitucionales y nulas, por un lado, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19, que modificaba la ley del Centro Nacional de Inteligencia para permitir que el entonces vicepresidente, Pablo Iglesias, pudiera formar parte del organismo que supervisa y regula los trabajos de la inteligencia española⁸⁷; y, por otro, varias disposiciones⁸⁸ del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes para apoyar la economía y el empleo, que modificaban la regulación legal del régimen de clases pasivas del Estado en lo que atañe a sus aspectos de gestión, atendiendo a la reorganización prevista en el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales⁸⁹. En ambos casos por entender que tales disposiciones no cumplían el presupuesto habilitante de la «extraordinaria y urgente necesidad» previsto en el artículo 86.1 de la CE, obviando, así, el procedimiento legislativo ordinario o de urgencia.

⁸⁴ Así, más de la mitad de las leyes de Cortes aprobadas durante la pandemia tienen su origen en un proyecto de ley del Gobierno.

⁸⁵ En Valencia la proporción del decreto-ley en la totalidad de la legislación de esa comunidad en el periodo analizado alcanza el 64 %, en Cataluña el 61 %, en Andalucía el 60 %, en Aragón el 46 %, en Castilla y León el 50 %, en la Región de Murcia el 54 %, en Baleares el 83 %, en Navarra el 30 % y en Extremadura el 72 %. Fuentes: elaboración propia a partir de la consulta (fecha final de consulta: 24/04/2023) a las páginas web de los nueve parlamentos autonómicos.

⁸⁶ El actual presidente del Gobierno ostenta el récord en el uso del decreto-ley. Así, desde que Pedro Sánchez se convirtió en presidente el 1 de junio de 2018, sus sucesivos gobiernos han aprobado un total de 139 decretos-leyes. Siendo presidente Adolfo Suárez se aprobaron un total de 51 decretos-leyes; los gobiernos de Felipe González, durante 14 años, recurrieron en 129 ocasiones a este tipo normativo; los de José María Aznar aprobaron 130; durante los 7 años de Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero se evacuaron un total de 108; y los gobiernos de Mariano Rajoy aprobaron un total de 127 decretos-leyes.

⁸⁷ STC 110/2021, de 13 de mayo, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados.

⁸⁸ En concreto, las disposiciones adicionales sexta y séptima, la disposición transitoria segunda y la disposición final primera.

⁸⁹ STC 111/2021, de 13 de mayo, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad promovido por más de cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado.

Resulta asimismo criticable la utilización recurrente durante la pandemia de la figura del decreto-ley «ómnibus» o de contenido heterogéneo, que afecta directamente a la institución parlamentaria en la medida en que limita su intervención sobre las materias heterogéneas incluidas en el decreto-ley a una mera ratificación del Congreso de los Diputados en el acto de convalidación, lo cual da lugar a un desplazamiento del protagonismo del Poder Legislativo frente al Ejecutivo en la producción normativa, razón por la cual Aragón Reyes (2016a) los ha calificado de «fraude normativo y parlamentario» (p. 93).

4.2.2. Una propuesta *de lege ferenda* para su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia

Otra tendencia que observamos desde la pandemia, en fin, es el fuerte incremento del control político de los decretos-leyes nacionales: la mayoría de los mismos acaban tramitándose como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia, bien porque los grupos de la oposición aprovechan la oportunidad de realizar enmiendas al texto, bien porque el propio Gobierno ofrece tal alternativa a cambio de un voto favorable a la convalidación⁹⁰; incluso un decreto-ley ha sido rechazado⁹¹. Sin perjuicio de que la eventual tramitación de un decreto-ley como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia supone que las dos cámaras recuperan su capacidad colegisladora (que les atribuye el art. 66.2 CE), no debemos olvidar que, a diferencia del procedimiento legislativo ordinario, el debate parlamentario se ve en gran medida constreñido (por la reducción de plazos y porque en el Congreso no son admisibles enmiendas de totalidad de devolución –sí de texto alternativo–).

Además, en virtud del artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, a los decretos-leyes no les son de aplicación los trámites que son preceptivos en los anteproyectos de ley (como la consulta pública previa a la elaboración de la norma, la audiencia e información públicas a ciudadanos y organizaciones y asociaciones interesadas, los informes de las secretarías generales técnicas de los departamentos proponentes, etc.)⁹²; ni tampoco es preceptiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la

⁹⁰ Lo que no ha impedido que, por primera vez en el periodo constitucional, en un caso se aprobara su conversión a ley sin el apoyo de los partidos de la coalición de Gobierno: Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo.

⁹¹ Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales.

⁹² No obstante, el artículo 26.11 de la LG exige el respeto de ciertos trámites: en primer lugar, su redacción debe ir precedida de cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y legalidad de la norma (art. 26.1 LG); en segundo término, se debe realizar una memoria abreviada del análisis de impacto normativo (art. 26.3 LG). Asimismo, se debe recabar y obtener el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, que es el instrumento

Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE), la consulta al supremo órgano consultivo del Gobierno. Ello puede encontrar su justificación en la «extraordinaria y urgente necesidad» que –en principio– lo habilita o en su provisionalidad hasta la convalidación por parte del Congreso de los Diputados, pero no tanto cuando esta cámara decide su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

Por ese motivo, a modo de propuesta *de lege ferenda*, creemos conveniente que dicha tramitación incluya, al menos⁹³, dictamen preceptivo del Consejo de Estado (en concreto, de su Comisión Permanente)⁹⁴ sobre el proyecto de ley (salvo en el caso de que el Ejecutivo hubiera recabado en su momento dictamen respecto del proyecto de real decreto del que trae causa)⁹⁵, para lo cual solo habría que reformar el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso (RC), bien para que la cámara devuelva el proyecto al Gobierno⁹⁶ con el fin de que sea este quien recabe con carácter urgente del Consejo de Estado tal dictamen⁹⁷, bien para permitir que sea la propia cámara la que solicite directamente el mismo (en ambos casos, por conducto del presidente de la misma).

Los textos del nuevo artículo 151.4 del RC que aquí se proponen (que se corresponden, respectivamente, con cada una de las dos alternativas arriba ofrecidas) son los siguientes:

Convalidado un real decreto-ley, el presidente preguntará si algún grupo parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la cámara. Si esta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las en-

que da ejecución a las funciones que, en materia de coordinación y calidad de la acción normativa del Gobierno, se atribuyen a dicho departamento ministerial (art. 26.9 LG).

⁹³ Podría ser conveniente obligar también al Gobierno a elaborar una memoria de análisis de impacto normativo del proyecto completa (no abreviada, que es la que exige el art. 26.3 LG para los decretos-leyes), aunque ello podría retrasar en exceso la tramitación.

⁹⁴ Dictamen que tendría carácter consultivo, no vinculante, como es regla general (art. 2.3 LOCE).

⁹⁵ Consulta que es facultativa para el Gobierno (arts. 26.7 LG y 2.3 LOCE).

⁹⁶ Vendría a compensar, en cierto modo, la inadmisibilidad de enmiendas de totalidad de devolución (art. 151.4 RC), si bien en este caso el proyecto no se entendería rechazado. Por otra parte, no sería el único supuesto en el que la cámara se comunica con el Gobierno en el marco de la tramitación parlamentaria de un proyecto. Así, a propósito del ejercicio de la prerrogativa de «veto presupuestario», la ponencia encargada de redactar el informe sobre un proyecto de ley remitirá al Gobierno, por conducto del presidente del Congreso, las enmiendas que, a su juicio, supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 111.2 RC).

⁹⁷ En cuyo caso el plazo máximo para su despacho sería de 15 días, salvo que el Gobierno o su presidente fijen otro inferior. Si el plazo fijado fuese inferior a 10 días, la consulta será despachada por la Comisión Permanente, aun siendo competencia del Pleno, sin perjuicio de que el Gobierno pueda requerir ulteriormente el dictamen del Pleno (art. 128 Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado).

miendas de totalidad de devolución. En tal caso, y solo si el proyecto de aquel real decreto-ley no fue sido sometido por el Gobierno a consulta del Consejo de Estado, el presidente devolverá el proyecto de ley al Gobierno para que este recabe dictamen urgente sobre el mismo de la Comisión Permanente del Consejo de Estado.

Convalidado un real decreto-ley, el presidente preguntará si algún grupo parlamentario desea que se tramite como proyecto de ley. En caso afirmativo, la solicitud será sometida a decisión de la cámara. Si esta se pronunciase a favor, se tramitará como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, sin que sean admisibles las enmiendas de totalidad de devolución. En tal caso, y solo si el proyecto de aquel real decreto-ley no fue sometido por el Gobierno a consulta del Consejo de Estado, el presidente recabará dictamen urgente de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el proyecto de ley.

En este último supuesto sería necesario modificar también la LOCE y el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado (ROCE)⁹⁸. Así, podría añadirse a la ley un nuevo artículo 24 bis así redactado:

El Pleno del Congreso de los Diputados, por conducto de su presidente, solicitará dictamen preceptivo del Consejo de Estado, en Comisión Permanente, en los términos previstos en el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso.

Y dar al artículo 2.1 del ROCE la siguiente redacción:

El Consejo de Estado emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno o sus miembros o las comunidades autónomas por conducto de sus presidentes. Asimismo, emitirá dictamen a petición del Congreso de los Diputados en los términos previstos en el artículo 151.4 del Reglamento del Congreso.

La exigencia de dictamen preceptivo del Consejo de Estado aquí planteada es compatible, asimismo, con la reforma del Reglamento del Congreso –propuesta en su día por Martín Rebollo y desarrollada por Aragón Reyes– para que, tras su convalidación en 30 días, las Cortes tramiten siempre los decretos-leyes como proyectos de ley hasta su conversión final en leyes, sin necesidad de que ello sea acordado por el Pleno del Congreso, con excepción de los denominados «coyunturales» (que son aquellos que surten efectos para una

⁹⁸ Esta reforma afectaría a la propia naturaleza del Consejo de Estado como «supremo órgano consultivo del Gobierno» (art. 1.1 LOCE), al añadir al Congreso de los Diputados –si bien exclusivamente en el supuesto aquí tratado– a la lista de sujetos legitimados para someter asuntos a su consulta (el Gobierno o sus miembros o las comunidades autónomas, por conducto de sus presidentes, arts. 2.2 y 24 LOCE y art. 2 ROCE).

situación puramente coyuntural y pierden a continuación su sentido; carácter coyuntural que habría de ser constatado en su caso por la Mesa del Congreso)⁹⁹.

Podría aducirse en contra que introducir alguna de las posibilidades aquí propuestas no se compadece con el acortamiento de los plazos ordinarios que persigue la activación del procedimiento de urgencia. Sin embargo, el acortamiento de la tramitación que implica el procedimiento de urgencia es perfectamente compatible con la aplicación de las reglas generales de ampliación o reducción de tiempos. Reglas que han permitido a la Mesa del Congreso acordar continuas prórrogas del plazo de presentación de enmiendas con el objetivo –eminentemente político– de retrasar la tramitación de iniciativas parlamentarias, práctica de la que no han sido ajenos los proyectos de ley procedentes de decretos-leyes (entre ellos muchos de los tramitados durante la pandemia)¹⁰⁰. Precisamente estas ampliaciones casi automáticas de los plazos de enmiendas (junto a la congelación de la fase de informe de la ponencia) se esgrimieron en su momento por el primer Gobierno presidido por Pedro Sánchez como excusa para justificar su temprana querencia al decreto-ley¹⁰¹, ante lo cual Rubio Núñez, tras rebatir con datos este argumento¹⁰², afirma con acierto que

El problema de fondo sería la necesidad de racionalizar el calendario legislativo del Parlamento para evitar así prácticas como prorrogar plazos de enmiendas semiautomáticamente o congelar la fase de informe de ponencia. Esto se podría resolver estableciendo en el reglamento del Congreso un sistema limitado de prórrogas (con un máximo razonable de 3 o 4), y obligando a que las siguientes prórrogas o bien necesiten una mayoría reforzada o una mayor motivación del acuerdo. A esto se podría añadir el establecimiento, por parte del Gobierno, de un calendario legislativo a largo plazo, que permita que las Cámaras pueden planificar el trabajo legislativo (Rubio Núñez, 10 de marzo de 2019).

⁹⁹ Vid. Aragón Reyes (2016b, p. 15).

¹⁰⁰ Por ejemplo, el proyecto de Ley de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del covid-19 (procedente del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo) ha sufrido 31 ampliaciones del plazo de enmiendas (por un tiempo total de 1 año); y el proyecto de Ley por la que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico (procedente del Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero), 36 ampliaciones (por algo más de 14 meses).

¹⁰¹ El primer Gobierno de Pedro Sánchez, que durante la XII Legislatura (en concreto, desde el 1 de junio de 2018 –investidura tras moción de censura– hasta el 5 de marzo de 2019 –disolución de las Cortes para la celebración de las elecciones generales del 28 A) aprobó 32 decretos-leyes, lo justificó en el «bloqueo» de la Mesa del Congreso (entonces con mayoría de PP y Cs) a la tramitación de sus proyectos de ley.

¹⁰² Ya que, afirma este autor, «solo 9 de los 32 reales decretos que se pretenden justificar coinciden en su objeto con los proyectos de ley presentados por el Gobierno y las proposiciones de ley presentadas por el grupo socialista. Es decir: el bloqueo de la Mesa, de haber existido como dice el Gobierno, solo habría afectado a 9 de los casos. Los 21 reales decretos restantes serían proyectos legislativos nuevos, iniciados por el Gobierno de Pedro Sánchez, sin relación con propuesta normativa alguna del socialismo» (Rubio Núñez, 10 de marzo de 2019).

5. Conclusiones

La crisis provocada por la covid-19 ha demostrado que las grandes epidemias pueden llegar a exigir la suspensión temporal en el conjunto del país de los derechos fundamentales que posibilitan la movilidad. Pero, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional, el confinamiento total de la población constituye una suspensión de los derechos fundamentales enunciados en el párrafo primero del artículo 19 de la CE, de modo que el estado de alarma, en su actual configuración, no es útil para luchar contra las grandes crisis de salud pública. Por otra parte, y pese a que la STC 148/2021 propugna la declaración del estado de excepción (forzando, como hace, los supuestos de hecho que permiten la declaración de este estado de emergencia al considerar que las pandemias provocan una crisis de orden público constitucional), no nos parece este el instrumento adecuado, principalmente porque impedir la movilidad y las aglomeraciones sociales implica *de facto* una suspensión de otros derechos fundamentales –libertad de culto (art. 16.1 CE), derechos de reunión y manifestación (art. 21 CE), derecho a la educación (art. 27.1 CE) o, incluso, derecho de participación política (art. 23 CE)– que no cabe en el estado de excepción (art. 55.1 CE). Así pues, nuestro vigente derecho constitucional de emergencia no es operativo para luchar contra las grandes epidemias.

Tampoco la legislación sanitaria –ordinaria y orgánica– permite una correcta lucha jurídica contra las pandemias. Para hacer frente a la actual crisis del coronavirus cuando no ha estado declarado el estado de alarma, las autoridades sanitarias –principalmente autonómicas– se han amparado en la cláusula general incluida en artículo 3 de la LOMESP para adoptar medidas ampliamente restrictivas de derechos fundamentales –que, sorprendentemente, la mayoría de tribunales superiores de justicia y el Tribunal Supremo han avalado–, olvidando, por un lado, que aquella ley no cumple los requisitos exigidos por la propia jurisprudencia constitucional para permitir una acción gubernamental de limitación de derechos generalizada, y, por otro, que el límite de afectación de los derechos fundamentales previsto en el artículo 55.1 de la CE –que ni siquiera en el estado de alarma permite su suspensión– es aplicable tanto a los estados constitucionales de emergencia como a la legislación ordinaria de todo tipo, incluyendo la sanitaria.

Sería buena solución, quizá, reservar los estados excepción y sitio para lo que han servido siempre –esto es, para hacer frente a las crisis de orden público– y destinar el estado de alarma para luchar contra grandes catástrofes de origen natural (grandes incendios, inundaciones, terremotos, etc.) o provocadas por la mano del hombre (grandes accidentes químicos y nucleares, etc.), permitiendo –previa reforma constitucional y de la LOEAES– que durante el mismo puedan suspenderse las libertades consagradas en el artículo 19 de la CE. Tal reforma habría de limitar también la duración máxima de las prórrogas del estado de alarma.

Asimismo, la crisis sanitaria –o, mejor dicho, la reacción de los poderes públicos para afrontarla– ha acentuado el proceso de degradación de nuestra forma de gobierno parlamentaria, el cual, si bien es cierto que se inició hace décadas, ha alcanzado una intensidad

hasta ahora desconocida, como resulta evidente al constatar el agravamiento de dos de sus principales síntomas: el deterioro de la función parlamentaria de control al Gobierno, que ha llegado hasta el extremo de ser aceptado por el propio Congreso de los Diputados, y la utilización abusiva –e indebida– del decreto-ley.

Por lo que se refiere al primero de esos síntomas, la función parlamentaria de control de los actos del Gobierno sufre desde hace tiempo una crisis profunda que la pandemia no ha hecho más que agravar. En efecto, a pesar de que la Constitución atribuye formalmente esta función de control al Parlamento en cuanto órgano (art. 66.2 CE), la realidad lo desmiente, pues la propia exigencia –propia de todo régimen parlamentario– de que el Gobierno cuente con una legitimación democrática, mediada por el Parlamento, ha fundido en una sola y misma voluntad al Ejecutivo y a la mayoría parlamentaria que lo apoya. Como consecuencia, si hay algún agente político interesado en criticar la acción del Gobierno, este no es la mayoría gubernamental, sino la minoría o minorías políticas, de manera que se ha producido un desplazamiento de la titularidad nuclear de la función de control desde el Parlamento en cuanto órgano a un sujeto distinto, la minoría parlamentaria. De ahí que sea más necesario que nunca reforzar a la oposición a través de un auténtico estatuto constitucional que no se limite al simple reconocimiento protocolario del papel de la oposición, sino que la constitucione de modo sustantivo como un auténtico contrapoder del Estado.

Excede del objeto de este trabajo concretar todas las reformas que deberían abordarse para dar contenido a ese estatuto de la oposición, de modo que tan solo esbozaremos algunas que afectan a las figuras de control hoy comúnmente previstas en los reglamentos parlamentarios, como la de reconsiderar la posición de los grupos de la oposición en determinados órganos (Mesa, presidencia de comisiones, etc.); permitir la creación de comisiones de investigación a petición de la oposición o, yendo más allá, la creación de comisiones de investigación exclusivas de la oposición sobre la acción del Gobierno (que, además, puedan obligar a los ministros a comparecer); reconocer a la oposición un derecho de inclusión de un asunto en el orden del día o, incluso, regular las figuras del «orden del día reservado a la oposición», a efectos de que pueda disponer del mismo al menos una vez cada cierto número de sesiones, y de un «turno de cuestiones urgentes» que permita al Parlamento debatir con urgencia un problema apremiante; prever la posibilidad de mociones que contengan solo la posición de la oposición, junto a las que expresan la voluntad de la mayoría o la de todo el Parlamento; mejorar el acceso a la información de la oposición (creando por ejemplo una oficina parlamentaria de información y estudio con plena autonomía y transparencia); y garantizar la libertad de palabra y voto del parlamentario individual que hoy la disciplina de partido limita, cuando no anula completamente (cuestión más compleja, aunque no por ello menos deseable, sería adoptar algunos de los instrumentos de control que el derecho parlamentario británico concede a un grupo parlamentario –más correctamente, a los *parliamentary parties*– sobre su propio líder, al que, incluso, pueden hacer dimitir mediante una moción de censura interna).

Respecto del segundo de aquellos síntomas, desde hace más de tres décadas viene advirtiendo la doctrina –infructuosamente– que el instrumento previsto en el artículo 86 de

la CE para que el Gobierno pueda dictar extraordinariamente normas con fuerza de ley acabaría convirtiéndose de forma indebida en un instrumento ordinario para legislar, presagio que en los tiempos de pandemia se ha visto cumplido, hasta el punto de poder concluir que el propósito del constituyente al contemplar ese tipo normativo ha sido un propósito fallido. Por eso es tan importante insistir en la denuncia del uso excesivo y arbitrario de los decretos-leyes (abuso que se ha trasladado a las nueve comunidades autónomas que incorporaron a sus estatutos este tipo normativo) y en actualizar las excelentes propuestas de modificación del régimen del decreto-ley existentes (eso si no se siente uno tentado a hacerlo desaparecer mediante una reforma constitucional), entre las que cabe destacar la de reformar el Reglamento del Congreso para imponer, salvo en los decretos-leyes absolutamente coyunturales y por ello de vigencia temporal muy limitada, la obligatoria tramitación de todos los decretos-leyes, una vez recaída su convalidación por el Congreso de los Diputados, como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia. Por nuestra parte, proponemos que dicha tramitación (sea o no obligada para todo decreto-ley convalidado) incluya el dictamen preceptivo de la Comisión Permanente del Consejo de Estado sobre el proyecto (salvo en el caso de que el Gobierno hubiera sometido a consulta en su momento el decreto-ley del que trae causa), ya sea recabado aquel directamente por la Cámara, ya lo sea, a instancias de esta, por el Gobierno. E, incluso, podría ser conveniente exigir del Ejecutivo la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo del proyecto completa (no abreviada, que es la que exige el art. 26.3 de la Ley del Gobierno para los decretos-leyes).

Referencias bibliográficas

- Álvarez García, V. (2021). Los errores de diseño del derecho de necesidad para la lucha contra las pandemias y algunas claves para su reordenación futura. *RGDA*, 58.
- Aragón Reyes, M. (2016a). Uso y abuso del Decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional. *Iustel*.
- Aragón Reyes, M. (2016b). Uso y abuso del decreto-ley: una propuesta de reinterpretación constitucional. *ECESD*, 60.
- Biglino Campos, P. (2020). Introducción: los efectos horizontales de la covid. En P. Biglino Campos y F. Durán Alba (Dirs.), *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Cebrián Zazurca, E. (2020). Covid-19 y anulación de procesos electorales autonómicos en País Vasco y Galicia. *RGDC*, 33.
- Cruz Villalón, P. (1984). *Estados excepcionales y suspensión de garantías*. Tecnos.
- Doménech Pascual, G. (2021). Dogmatismo contra pragmatismo. Dos maneras de ver las restricciones de derechos fundamentales impuestas con ocasión de la COVID-19. *InDret*, 4.
- García-Escudero Márquez, P. (2021). Crisis sanitaria y modelo autonómico. En J. Tudela Aranda (Coord.), *Estado Autonómico*.

- mico y Covid-19: *Un ensayo de valoración general*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Garrido López, C. (2021). *Decisiones excepcionales y garantía jurisdiccional de la Constitución*. Marcial Pons.
- Garrorena Morales, A. (2014). *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución y sistema de fuentes*. (3.ª ed.). CEPC.
- López Ramón, F. (1985). Inviolabilidad del domicilio y autotutela administrativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. *REALA*, 225.
- Nieto García, A. (1987). Actos administrativos cuya ejecución precisa una entrada domiciliaria. *RAP*, 112.
- Quadra-Salcedo Janini, T. de la. (2020). Estado Autonómico y lucha contra la pandemia. En P. Biglino Campos y F. Durán Alba (Dir.), *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Rubio Núñez, R. (10 de marzo de 2019). Rodear la ley: el abuso del decreto ley y los bloqueos parlamentarios. *El Confidencial*, 10/03.
- Ruiz Robledo, A. (1 de septiembre de 2020). El parlamentarismo difuminado. *El País*.
- Sáenz Royo, E. 2021: Estado autonómico y COVID-19. *TRC*, 48.
- Salamero Teixidó, L. (30 de marzo de 2022). Sobre la constitucionalidad de la nueva función de autorización y ratificación de medidas sanitarias generales de la jurisdicción contencioso-administrativa. *RCDP blog*.
- Sánchez Muñoz, O. (2020). El Derecho de sufragio en tiempos de pandemia. En P. Biglino Campos y F. Durán Alba (Dir.), *Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional: estudios sobre la primera oleada*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Tajadura Tejada, J. (20 de marzo de 2020). Derecho de crisis y Constitución. *El País*.
- Tajadura Tejada, J. (2021). El Estado de Derecho frente al COVID: reserva de ley y derechos fundamentales. *RVAP*, 120.
- Tudela Aranda, J. (Ed.). (2020). *El Parlamento ante la Covid-19*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Velasco Caballero, F. (2020). Estado de alarma y distribución territorial del poder. *ECESD*, 86-87.

David Parra Gómez. Profesor contratado doctor permanente en el área de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia. Ha obtenido los premios Manuel Giménez Abad, Antonio Reverte Navarro, Reina María Cristina y el Premio a la Transferencia de Conocimiento de la Universidad de Murcia.

Es miembro investigador, entre otros, del Grupo de Investigación «Filosofía del Derecho, Derecho Constitucional y Derecho Eclesiástico del Estado», de la Asociación de Constitucionalistas de España y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional; sus principales líneas de investigación versan sobre organización territorial del Estado, régimen parlamentario y educación constitucional. <https://orcid.org/0000-0002-1299-4642>